



<http://jss.usch.md/>

ISSN 2345-1858
E-ISSN 2345-1890

***Buletinul Științific
al Universității de Stat
„B. P. Hasdeu” din Cahul:
Științe Sociale***

***The Scientific Journal
of Cahul State University
“B.P. Hasdeu”: Social Sciences***

Piața Independenței 1,
Cahul, MD-3909
Republica Moldova

tel: (373 299)2.54.85
<http://jss.usch.md/>

**Volume XX, No. 1
2026**

***Buletinul Științific
al Universității de Stat
„B.P. Hasdeu” din Cahul:
Științe sociale
Ediție semestrială***

***The Scientific Journal
of Cahul State University
"B. P. Hasdeu":
Social Sciences
Semestrial edition***

***XX, No 1
2026***

Buletinul Științific al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul: Științe Sociale este indexat în următoarele baze de date:

The Scientific Journal of Cahul State University “Bogdan Petriceicu Hasdeu”: Social Sciences is indexed in the following databases:

1. **CEEOL** (Central and Eastern European Online Library GmbH)
<https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=2503>

2. **DOAJ** (Directory of Open Access Journals)
<https://doaj.org/toc/2345-1890>

3. **ROAD** (Directory of Open Access scholarly Resources)
<https://portal.issn.org/resource/ISSN/2345-1890>

4. **OAJI** (Open Academic Journals Index)
<https://oaji.net/journal-detail.html?number=9552>

5. **DRJI** (Directory of Research Journals Indexing)
<http://olddrji.lbp.world/JournalProfile.aspx?jid=2345-1890>

6. **HeinOnline**
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/schulss2020&div=2&id=&page>

7. **ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)
<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=504625>

7. **IBN** (National Bibliometric Instrument)
<https://ibn.idsi.md/ro/buletinul-usbphc-ss>

Potrivit Deciziei Consiliului de conducere al Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare nr. 17 din 24 februarie 2023 Buletinul Științific al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul: Științe Sociale a fost inclus în **lista publicațiilor științifice de tipul B**, pentru un termen de 4 ani la profilurile: *Științe politice*, *Științe juridice*, *Sociologie*, cu recunoașterea numerelor începând cu Nr. 2 (14) din anul 2021.



EDITORIAL BOARD

SCIENTIFIC COMMITTEE:

Ion Guceac, Academy of Sciences of Moldova

Victor Juc, Moldova State University

Gheorghe Cojocaru, Moldova State University

Anatoliy Kruglashov, Yu. Fedkovych Chernivtsi National University, Ukraine

George Cristian Schin, „Dunarea de Jos” University of Galati

Florin Tudor, „Dunarea de Jos” University of Galati

Constantin Solomon, Moldova State University

Aurel Sîmboteanu, Moldova State University

Elena Bulatova, Mariupol State University, Ukraine

Maria Ureche, „1 Decembrie 1918” University of Alba Iulia

Valentina Cornea, „Dunarea de Jos” University of Galati

Nicolai Trofimenko, Mariupol State University, Ukraine

Ludmila Coadă, Free International University of Moldova

Radion Cojocaru, „Dunarea de Jos” University of Galati

Ion Rusandu, Moldova State University

Lilia Tsiganenko, Izmail State Humanities University

Mirela Paula Costache, „Dunarea de Jos” University of Galati

Luminița Iosif, „Dunarea de Jos” University of Galati

Aurel Octavian Pasat, „Dunarea de Jos” University of Galati

Vitalie Jitariuc, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

Filipov Ina, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

EDITOR:

Sergiu Cornea, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

DEPUTY EDITOR:

Polina Lungu, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

EDITORIAL TEAM:

Irina Pușnei, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

Elena Mandaji, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

Ana Niculița, Technical University of Moldova, Cahul UC "B.P. Hasdeu"

COLEGIUL EDITORIAL

COMITETUL ȘTIINȚIFIC:

Ion Guceac, Academia de Științe a Moldovei

Victor Juc, Universitatea de Stat din Moldova, ICJPS

Gheorghe Cojocaru, Universitatea de Stat din Moldova

Anatoliy Kruglashov, Universitatea Națională Yu. Fedkovych din Cernăuți, Ucraina

George Cristian Schin, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Florin Tudor, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Constantin Solomon, Universitatea de Stat din Moldova

Aurel Sîmboteanu, Universitatea de Stat din Moldova

Elena Bulatova, Universitatea de Stat din Mariupol, Ucraina

Maria Ureche, Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia

Valentina Cornea, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Nicolai Trofimenco, Universitatea de Stat din Mariupol, Ucraina

Ludmila Coadă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Radion Cojocaru, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Ion Rusandu, Universitatea de Stat din Moldova

Lilia Tsiganenko, Universitatea de Stat Umanista din Izmail

Mirela Paula Costache, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Luminița Iosif, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Aurel Octavian Pasat, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați

Vitalie Jitariuc, Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

Filipov Ina, Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

REDACTOR:

Sergiu Cornea, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul

REDACTOR ADJUNCT:

Polina Lungu, Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

ECHIPA EDITORIALĂ:

Irina Pușnei, Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

Elena Mandaji, Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

Ana Niculița, Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

© Universitatea Tehnică a Moldovei, CU „B.P. Hasdeu” din Cahul

Cuprins

Bogdan N. MUCEA

VOLUNTARIATUL ȘI VIAȚA SOCIALĂ A STUDENȚILOR DE LA
UNIVERSITATEA „1 DECEMBRIE 1918” DIN ALBA IULIA: UN
STUDIU CALITATIV COMPARATIV AL RĂSPUNSURILOR
DESCHISE (2024–2025)

7

Valentina CORNEA

INCONSISTENȚE SISTEMICE ȘI NORMATIVE ÎN STRATEGIILE
DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA
MOLDOVA

23

Ina FILIPOV

REORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ȘI
REZILIENȚA SOCIALĂ. UN CADRU ANALITIC PENTRU
EVALUAREA CAPACITĂȚILOR ADAPTIVE LA NIVEL
LOCAL

45

Elena MANDAJI

O ANALIZĂ COMPARATIVĂ A EVOLUȚIEI POLITICILOR
REGIONALE DIN LETONIA ȘI MOLDOVA

65

Sergiu CORNEA

POLITICA REGIONALĂ DIN LITUANIA ÎN PERIOADA DE
PREADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ (1990–2004)

90

Sergiu BODLEV

REGIMUL JURIDIC AL SEMNĂTURII ELECTRONICE SIMPLE ÎN
PROCEDURA CONTRAVENȚIONALĂ ȘI IMPLICAȚIILE SALE
CONSTITUȚIONALE

126

Vitalie JITARIUC, Izabella COSTEȚCAIA

PARTICULARITĂȚI ALE EFECTUĂRII UNOR ACȚIUNI DE
URMĂRIRE PENALĂ ÎN CADRUL INVESTIGĂRII OMORURILOR
ASOCIATE CU PRELEVAREA DE ORGANE ȘI/SAU ȚESUTURI
UMANE PENTRU TRANSPLANT

142

Summary

Bogdan N. MUCEA

VOLUNTEERING AND THE SOCIAL LIFE OF STUDENTS AT THE "1 DECEMBRIE 1918" UNIVERSITY OF ALBA IULIA: A COMPARATIVE QUALITATIVE STUDY OF OPEN-ENDED RESPONSES (2024–2025) 7

Valentina CORNEA

SYSTEMIC AND NORMATIVE INCONSISTENCIES IN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA 23

Ina FILIPOV

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANIZATION AND SOCIAL RESILIENCE. AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR ASSESSING ADAPTIVE CAPACITIES AT THE LOCAL LEVEL 45

Elena MANDAJI

A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF REGIONAL POLICIES IN LATVIA AND MOLDOVA 65

Sergiu CORNEA

REGIONAL POLICY IN LITHUANIA DURING THE PRE-ACCESSION PERIOD TO THE EUROPEAN UNION (1990–2004) 90

Sergiu BODLEV

THE LEGAL REGIME OF SIMPLELECTRONIC SIGNATURE ÎN CONTRAVENTION PROCEDURE AND ITS CONSTITUTIONAL IMPLICATIONS 126

Vitalie JITARIUC, Izabella COSTEȚCAIA

PECULIARITIES OF CONDUCTING CERTAIN CRIMINAL PROSECUTION ACTIONS IN THE INVESTIGATION OF MURDERS RELATED TO THE REMOVAL OF HUMAN ORGANS AND/OR TISSUES FOR TRANSPLANTATION 142

**VOLUNTEERING AND THE SOCIAL LIFE OF STUDENTS AT
THE “1 DECEMBRIE 1918” UNIVERSITY OF ALBA IULIA: A
COMPARATIVE QUALITATIVE STUDY OF OPEN-ENDED
RESPONSES (2024–2025)**

**VOLUNTARIATUL ȘI VIAȚA SOCIALĂ A STUDENȚILOR DE LA
UNIVERSITATEA „1 DECEMBRIE 1918” DIN ALBA IULIA: UN
STUDIU CALITATIV COMPARATIV AL RĂSPUNSURILOR
DESCHISE (2024–2025)**

DOI: 10.5281/zenodo.18228697

UDC: 378.18:364.467:316.35

Bogdan N. MUCEA

”1 Decembrie 1918” University of Alba Iulia,

Department of Social Sciences

E-mail: bogdan.mucea@uab.ro

ORCID ID: 0000-0001-8380-6226

Rezumat: *Voluntariatul și calitatea relațională a vieții universitare sunt considerate, în general, factori care modelează dezvoltarea studenților; cu toate acestea, propriile interpretări ale studenților asupra acestor experiențe au fost rareori examinate în termeni calitativi și comparativi și aproape niciodată în contexte din Europa Centrală și de Est. Acest articol analizează două valuri de răspunsuri deschise la chestionar, formulate de studenți ai Universității „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România, colectate în 2024 (n = 41) și 2025 (n = 43). Respondenții au reflectat asupra semnificației voluntariatului pentru dezvoltarea lor personală și asupra dimensiunilor sociale ale vieții studențești, cu accent pe relațiile cu colegii și profesorii, precum și pe prietenie. Pentru construirea unor teme centrate pe sens și pentru compararea relevanței acestora între cele două cohorte și între subgrupuri definite în funcție de ciclul de studii, anul de studiu și facultate, a fost utilizată o analiză tematică reflexivă, completată de analiza calitativă de conținut. Studenții înțeleg voluntariatul mai ales ca pe un proces de cultivare a competențelor transferabile, în special comunicarea și munca în echipă, alături de o semnificație altruistă și relațională autentică; în 2025, a devenit mai proeminent un registru mai disciplinat și orientat spre profesionalizare, împreună cu o perspectivă prospectivă în rândul studenților nou-veniți. Relatările despre viața socială au fost puternic pozitive, profesorii accesibili fiind la fel de relevanți precum colegii. Rezultatele sugerează că organizațiile studențești și voluntariatul funcționează ca o infrastructură conectivă, care leagă participarea de integrarea socială și de sentimentul de apartenență.*

Cuvinte cheie: *voluntariat; dezvoltare personală; viața socială studențească; sentiment de apartenență; integrare socială; învățământ superior*

Abstract: *Volunteering and the relational texture of university life are widely held to shape how students develop, yet students' own interpretations of these experiences have rarely been examined in qualitative and comparative terms, and almost never in Central and Eastern European settings. This article analyses two waves of open-ended survey responses from students of the "1 Decembrie 1918" University of Alba Iulia in Romania, gathered in 2024 (n = 41) and 2025 (n = 43). Respondents reflected on what volunteering means for their personal development and on the social dimensions of their student life, with attention to relationships with colleagues and professors and to friendship. A reflexive thematic analysis, complemented by qualitative content analysis, was used to construct meaning-based themes and to compare their salience across the two cohorts and across subgroups defined by cycle of study, year of study and faculty. Students construe volunteering chiefly as the cultivation of transferable competences, above all communication and teamwork, alongside a genuine altruistic and relational meaning; in 2025 a more disciplined and professionalising register became more prominent, together with a prospective framing among newcomers. Accounts of social life were strongly positive, with accessible professors as salient as supportive peers. The findings suggest that student organisations and volunteering operate as connective infrastructure linking participation to social integration and belonging.*

Key words: : *volunteering, personal development, student social life, sense of belonging, social integration, higher education*

1. Introduction

Universities are not only places of instruction; they are dense social settings in which young adults acquire competences, form relationships, negotiate identities and rehearse the dispositions of civic life. Two facets of this experience have proven especially consequential, both for the individual student and for the institution: participation in volunteering, and the wider social life of the university. Each has long been credited with substantial developmental value (Astin, 1984; Wilson, 2000); yet the meanings that students themselves attach to volunteering and to their everyday social relationships have attracted far less sustained, qualitative attention than the outcomes those experiences are presumed to produce.

The case for taking volunteering seriously rests on a broad evidentiary base. Service participation during the undergraduate years has been associated with gains in academic development, life skills and civic responsibility (Astin & Sax, 1998), and service-learning research has documented parallel benefits for personal and interpersonal development (Eyler & Giles, 1999). Functional accounts further show that the same activity can serve several psychological purposes at once, expressing values, satisfying a desire to understand, meeting social needs and advancing careers (Clary & Snyder, 1999; Clary et al., 1998). Within higher education, however, scholars have warned that the benefits ascribed to student volunteering are too often assumed rather than demonstrated, and that students' own motivations are more heterogeneous than celebratory

policy narratives allow (Handy et al., 2010; Holdsworth & Quinn, 2010).

The social dimension of university life is the second strand. Classic models of student development and persistence hold that succeeding at university depends not only on academic integration but equally on integration into the institution's social world, the relationships students build with peers and staff and their sense of belonging to a community (Tinto, 1975, 1993). Subsequent qualitative work has shown that, for many students, compatible friendships and ordinary social support are decisive in whether they feel able to remain and flourish (Wilcox, Winn, & Fyvie-Gauld, 2005), and that a secure sense of belonging is a precondition for engagement, well-being and success (Strayhorn, 2019; Thomas, 2012). The approach must be viewed taking into account the fact that these students have experienced social isolation during their adolescence, due to the Covid-19 pandemic. Thus, against the backdrop of educational transformations and the reconfiguration of the university experience in recent years, studies on the educational environment also highlight the need for a way of understanding in which studies construct meanings related to learning, relationships and social integration (Bugnariu, 2020). On the other hand, another study from 2024 presented the students' perspective and discussed social adaptation, moral-relational crisis, socialization and the effects of social transformations on the younger generation (Bara, 2024).

These two strands are usually pursued separately, yet there is good reason to read them together. Volunteering is itself an intensely social activity that embeds students in networks of peers, staff and community partners, and is therefore a plausible mechanism through which integration and belonging are produced; conversely, a hospitable social climate may be what disposes students to volunteer in the first place. Grasping this intersection calls for attention to students' own words, the categories and emphases through which they describe what volunteering does for them and how they experience the relational fabric of student life. It is this meaning-centred angle, rather than the measurement of predefined outcomes, that the present study foregrounds, drawing on open-ended written reflections gathered in two successive years so that durable themes can be told apart from shifts between cohorts. The remainder of the article reviews the relevant scholarship and states the research purpose, sets out the data and analytical procedure, presents the thematic findings for each question with year-on-year and subgroup comparisons, discusses their wider significance, and concludes with limitations and recommendations.

2. The degree of investigation of the problem currently, and purpose of research

2.1. Volunteering and student personal development

In the sociological literature, volunteering is understood as any activity in

which time is freely given to benefit another person, group or cause, situated within a broader family of helping behaviours (Wilson, 2000). Wilson's influential review, later extended in a wide-ranging research synthesis (Wilson, 2012), organised explanations of volunteering around individual motives, rational-choice reasoning and the social resources, ties and organisational memberships that make participation possible. Because the phenomenon resists any single explanatory frame, more recent theorising has proposed a "hybrid map" that brings together its dispositional, structural and cultural determinants (Hustinx, Cnaan, & Handy, 2010a). A complementary tradition in social psychology developed a functional account, arguing that the same act may serve different functions for different individuals; the Volunteer Functions Inventory identifies six, values, understanding, social, career, protective and enhancement (Clary & Snyder, 1999; Clary et al., 1998). This perspective is especially apt for students, for whom volunteering may at once express altruistic commitments, satisfy curiosity, meet social needs and serve instrumental ends.

Empirically, the developmental yield of volunteering is well attested. Astin and Sax (1998), drawing on longitudinal data from thousands of undergraduates, found that service participation enhanced academic development, life skills and civic responsibility even after entry characteristics were controlled, while service-learning research links sustained engagement to personal and interpersonal growth, the application of knowledge and reflective practice (Eyler & Giles, 1999). More broadly, volunteering is theorised as a means of accruing social capital, the relational resource that converts individual participation into collective advantage (Coleman, 1988; Putnam, 2000; Wilson & Musick, 1997), and, in a Bourdieusian register, as a site for acquiring and converting social and cultural capital with downstream educational and labour-market effects (Bourdieu, 1986).

Research on higher education has nonetheless struck a more cautious note. Holdsworth and Quinn (2010) argued that, despite a strong policy consensus, the gains attributed to student volunteering are frequently presumed rather than evidenced, and that uncritical "win-win-win" framings obscure the complexity of students' experiences; subsequent work showed that the value students derive depends on how volunteering is organised and on their own sense of choice and control (Holdsworth & Brewis, 2014). Motivations, moreover, are mixed and contextually patterned. Examining whether student volunteering is essentially "résumé building," Handy et al. (2010) found career and employability motives to be prominent yet far from exhaustive, with marked cross-national variation, while comparative analyses tie such variation to the social and cultural origins of each country's non-profit sector (Hustinx et al., 2010b). Closer study of student motivations likewise reveals a blend of value-driven, learning-oriented and career-oriented reasoning, shaped by background factors such as ethnicity and

religiosity (Holdsworth, 2010). Taken together, this scholarship indicates that the developmental meaning of volunteering is neither self-evident nor uniform, and is best approached through students' own articulations.

2.2. Student social life and integration in higher education

The salience of the social dimension of university life is a long-standing theme. Tinto's interactionist model, first synthesised in 1975 and elaborated in 1993, holds that persistence depends on the degree to which students become integrated into both the academic and the social systems of the institution, with weak social integration a principal risk for withdrawal (Tinto, 1975, 1993). Astin's (1984) theory of involvement makes a parallel claim: learning and development are a function of the physical and psychological energy students invest in their studies, including time on campus, participation in organisations and frequency of contact with peers and staff. Both frameworks treat social participation not as an ornament to study but as constitutive of the developmental work of higher education, a position reinforced by large-scale syntheses of how participation shapes student outcomes (Stuart, Lido, Morgan, Solomon, & May, 2011).

Qualitative inquiry has deepened these models by privileging students' own perspectives. Wilcox et al. (2005) contended that understanding retention requires weighting integration into the social world of the university as heavily as the academic, demonstrating that forming compatible friendships and securing everyday support were central to first-year students' decisions to stay. Such findings foreground two sets of relationships that recur throughout the field: horizontal ties among peers, classmates, colleagues and friends, and vertical ties between students and academic staff. The quality of student-staff interaction in particular has been linked to engagement and to a felt sense of support, while peer networks furnish both practical assistance and emotional companionship across the transitions of student life (Astin, 1984; Tinto, 1993; Wilcox et al., 2005).

2.3. Relationships, belonging, and well-being in university life

Beneath the literature on integration lies the premise that belonging is a fundamental human motivation: people are powerfully driven to form and sustain lasting, positive attachments, and the thwarting of this need carries costs for well-being (Baumeister & Leary, 1995). Transposed to education, the insight has generated a substantial body of work. Goodenow (1993) showed that belonging is related to motivation and achievement, establishing it as an educationally consequential construct rather than an affective by-product, and experimental research has since demonstrated that belonging operates partly through uncertainty: brief interventions that ease doubts about one's social fit can improve engagement and attainment, especially for students at risk of feeling out of place (Walton & Cohen, 2007).

In higher education specifically, Strayhorn (2019) offers the most systematic theorisation, defining sense of belonging as perceived social support on campus, a feeling of connectedness and the experience of mattering, of being accepted, respected and valued by peers, faculty and staff. Belonging in this account is a condition for adjustment, achievement and persistence, and its absence manifests as alienation and marginality. Empirical studies converge on the mechanism: the quality of students' interaction with teachers and peers shapes their sense of belonging, which in turn supports study success (Meeuwisse, Severiens, & Born, 2010). The national What Works? programme reached a kindred conclusion, placing engagement and belonging at the centre of retention and success and identifying isolation and a failure to "fit in" as drivers of withdrawal (Thomas, 2012). Belonging thus serves as a conceptual bridge between the everyday relationships students describe and the developmental outcomes with which universities are concerned (Strayhorn, 2019; Wilcox et al., 2005).

2.4. Research gaps and the purpose of the present study

Three gaps follow from this review. First, although volunteering and the social life of the university are each well theorised, they are seldom examined in relation to one another, despite strong grounds for treating organised participation as an engine of integration and belonging; the literature on involvement and engagement treats participation in student organisations as social engagement (Astin, 1984; Stuart et al., 2011; Thomas, 2012), and the volunteering literature recognises the social and relational functions of the act (Clary & Snyder, 1999; Wilson, 2000), yet the connection between students' voluntary engagement and their relational experience of university life remains under-explored. Second, much of the influential evidence is quantitative or outcome-focused, and scholars have explicitly questioned whether the presumed benefits hold once students' own meanings are taken seriously (Handy et al., 2010; Holdsworth & Quinn, 2010), which calls for qualitative, student-centred analysis. Third, the field is dominated by Anglophone and North American settings, with limited attention to Central and Eastern European universities and few designs capable of distinguishing stable themes from year-on-year shifts.

The purpose of this study is to examine, through qualitative analysis of students' open-ended responses, how students at a Romanian regional university construe the developmental significance of volunteering and the social character of their university life, and how these construals vary across the 2024 and 2025 cohorts and across academic subgroups. Four objectives give this purpose effect: to identify the themes through which students articulate the meaning of volunteering for their personal development; to characterise how they describe their social relationships and sense of belonging; to explore connections between these two dimensions; and to compare the patterns observed across years and

subgroups. In so doing, the study brings student voice to bear, in an under-represented national context and through a comparative lens, on the intersection of volunteering and social integration that the literature implies but has rarely tested directly.

3. Methods applied

3.1. Research design, data source and participants

The study employs a qualitative, comparative cross-sectional design based on the secondary analysis of two waves of open-ended survey responses. The analytical approach combines reflexive thematic analysis (Braun & Clarke, 2006) with elements of qualitative content analysis, allowing both the inductive construction of meaning-based themes and the cautious quantification of their prevalence. The interest is interpretive, how students construe volunteering and university social life, rather than the testing of pre-specified hypotheses; comparison proceeds diachronically, between the 2024 and 2025 cohorts, and synchronically, across subgroups defined by cycle of study, year of study and faculty.

The data derive from two exports of an institutional online registration form at the “1 Decembrie 1918” University of Alba Iulia. After cleaning, the analytical samples comprised 41 respondents in 2024 and 43 in 2025. One 2024 record was removed because the respondent declined consent; all others consented, and every direct identifier was excluded from analysis. Both open-ended items were answered by every retained respondent in both waves, although response length varied from a single phrase to a full paragraph. Two 2024 responses were written in English and analysed in the original; all illustrative excerpts are reported in anonymised, translated form, tagged only by year and subgroup. As Table 1 shows, both waves are dominated by the Faculty of Law and Social Sciences and by second-year Bachelor students; the most consequential change between waves is the growth of the Master’s segment, concentrated in Economic Sciences, alongside a larger third-year presence in 2025.

3.2. Variables used in the analysis

Both files record a timestamp, a consent item, faculty of enrolment, a field of study, year of study, the two target open-ended items, a further open-ended item on motivation, and contact details; the 2025 file additionally contains an explicit educational-level item. The two open-ended items constitute the analytical material. Faculty serves as the principal indicator of disciplinary field, being recorded consistently in both years. Cycle of study is derived uniformly from the year-of-study field, because the dedicated cycle item exists only in 2025 while the 2024 specialisation field was completed inconsistently. Year of study is used as recorded, and the free-text specialisation field is used only illustratively. No gender, age, residence or socio-economic variables are present

in either file, an absence acknowledged below as a limitation.

Table 1: Composition of the analytical samples, by year

Characteristic	2024 (n = 41)	2025 (n = 43)
Cycle — Bachelor	38	33
Cycle — Master	3	10
Year of study — Year 1	11	15
Year of study — Year 2	26	18
Year of study — Year 3	3	10
Year of study — Year 4	1	0
Faculty — Law & Social Sciences	20	24
Faculty — Informatics & Engineering	7	7
Faculty — Economic Sciences	6	8
Faculty — History, Letters & Educational Sciences	5	3
Faculty — Orthodox Theology	3	1

Source: author's analysis of the survey data (2024, 2025). Cycle is derived from the year-of-study field; one 2025 respondent recording dual enrolment is classified as Master; counts exclude the non-consenting 2024 case.

3.3. Analytical strategy and coding procedure

Each item was analysed separately and then compared across waves and subgroups, following the reflexive sequence of familiarisation, initial coding, the collation of codes into categories, their aggregation into higher-order themes, and review against the full corpus (Braun & Clarke, 2006). Coding proceeded at the level of the response fragment, so that a single multi-clause answer could be assigned to several codes; the proportions reported below therefore sum to more than one hundred per cent within each item. Two inductive coding frames were developed. For the first question, fragments were coded according to the kind of value or development attributed to volunteering, with categories clustering into a competence-and-skills family (generic competence; communication; teamwork; organisation and time management; leadership; practical experience), a relational-and-civic family (sociability; altruism and community contribution; empathy; new perspectives) and a self-and-disposition family (responsibility; self-confidence; personality and values; adaptability; stepping out of the comfort zone), with a separate code for prospective, not-yet-volunteered framing. For the second question, categories captured relations with professors and with colleagues, friendship, mutual support, a warm atmosphere, academic guidance, belonging, integration and the transition from school, involvement in organisations and volunteering, international or Erasmus exposure, and negative or limited social life, with a residual brief-positive code. Theme prevalence is

reported as counts and percentages of respondents and treated as a descriptive indicator only: given the small, non-probability samples, the figures characterise emphasis and flag movement rather than supporting statistical inference. Because the 2025 sample contains more Master’s and senior students, the analysis deliberately checks whether any year-on-year shift also appears within the dominant Bachelor segment, so as to separate genuine attitudinal change from artefacts of composition.

4. Results obtained and discussions

4.1. The meaning of volunteering for personal development

Across both waves, students construe volunteering predominantly as the cultivation of transferable competence. Generic skill and knowledge acquisition is the most frequent theme in each year, and within the competence family communication and teamwork are the most often named capacities. A second, clearly relational register is also strong: a substantial minority frame volunteering as a means of meeting new people and of contributing to the community, with empathy recurring as the affective hinge between self-development and concern for others. Table 2 reports the distribution.

Table 2: Prevalence of themes in responses on the meaning of volunteering, by year (% of respondents)

Theme	2024 (n = 41)	2025 (n = 43)	Trend
Skill / competence acquisition (generic)	24 (59%)	23 (53%)	stable
Communication skills	17 (41%)	11 (26%)	lower
Teamwork	12 (29%)	13 (30%)	stable
Altruism / community contribution	10 (24%)	11 (26%)	stable
Sociability / new contacts	12 (29%)	7 (16%)	lower
Organisation / time management	4 (10%)	11 (26%)	higher
Empathy	7 (17%)	5 (12%)	lower
Responsibility	1 (2%)	10 (23%)	higher
Professional development / career	4 (10%)	7 (16%)	higher
Practical experience / theory to practice	2 (5%)	6 (14%)	higher
New perspectives / understanding society	3 (7%)	2 (5%)	stable
Leadership	2 (5%)	4 (9%)	higher
Self-confidence	3 (7%)	2 (5%)	lower
Stepping out of the comfort zone	2 (5%)	2 (5%)	stable
Not yet volunteered / prospective	0 (0%)	7 (16%)	new

Source: author’s analysis of the survey data (2024, 2025). Codes are not mutually exclusive; columns do not sum to 100%.

The prominence of the competence register, anchored in communication and teamwork, indicates that students assimilate volunteering to a capital-building logic, valuing it as a setting in which to cultivate dispositions transferable to academic, professional and civic life, a reading consistent with the functional and developmental traditions (Astin & Sax, 1998; Clary & Snyder, 1999; Eyler & Giles, 1999). The relational themes show that this instrumental understanding coexists with a genuinely pro-social one, in which volunteering is a means both of connection and of contribution. The themes that rise in 2025, responsibility, organisation, practical experience and career, share a more disciplined, work-oriented character; the sharp increase in references to responsibility, from a single mention to nearly a quarter of respondents, is the clearest marker of this reorientation. A new prospective framing also appears in 2025, voiced by students who had not yet volunteered but anticipated doing so, which tempers any reading of the corpus as uniformly experienced. Two excerpts illustrate the dominant and the emergent registers respectively:

“Volunteer actions are essential for my personal development, because they help me develop communication, organisation and teamwork skills. They also push me out of my comfort zone, to meet new people and learn from their experiences” (2024, Bachelor, Year 2, Law and Social Sciences).

“Volunteering contributes significantly to professional development, offering practical experience, teamwork skills and networking opportunities, which can complement formal education and increase one’s attractiveness on the labour market” (2025, Bachelor, Year 3, Law and Social Sciences).

The 2025 turn towards a professionalising vocabulary is partly, but not wholly, a compositional effect. The career theme is proportionally more common among Master’s respondents in 2025 (four of ten) than among Bachelors (three of thirty-three), and the Master’s segment itself grew between waves; yet the increases in responsibility and organisation are visible within the Bachelor segment as well, indicating a genuine attitudinal movement rather than a mere artefact of sampling. The prospective stance is, in turn, concentrated among first-year students and absent among postgraduates, a coherent seniority gradient consistent with developmental accounts in which the form and meaning of engagement evolve as students progress (Astin, 1984). Disciplinary inflections, though resting on small cells, are intelligible: respondents in Economics and Informatics more often invoke organisational and leadership language, while the few Theology respondents foreground the communitarian and altruistic meaning of service. These instrumental accents echo evidence that career and employability motives figure prominently, though not exclusively, in student volunteering (Handy et al., 2010; Holdsworth, 2010; Stuart et al., 2011).

4.2. The social dimensions of student life

Responses on student social life are markedly positive and relationally dense. In both waves the two most frequent themes by a wide margin are accessible relations with professors and good relations with colleagues, each named by roughly two-thirds to three-quarters of respondents, with a warm atmosphere, friendship and mutual support forming a strong second tier. Table 3 reports the distribution.

Table 3: Prevalence of themes in responses on the social dimensions of student life, by year (% of respondents)

Theme	2024 (n = 41)	2025 (n = 43)	Trend
Accessible relations with professors	30 (73%)	27 (63%)	lower
Positive relations with colleagues	29 (71%)	27 (63%)	lower
Warm / open / friendly atmosphere	19 (46%)	19 (44%)	stable
Friendships formed	21 (51%)	16 (37%)	lower
Mutual support & collaboration	14 (34%)	16 (37%)	higher
Academic guidance / learning support	10 (24%)	7 (16%)	lower
Involvement in organisations / volunteering	6 (15%)	6 (14%)	stable
Brief / minimal positive	6 (15%)	6 (14%)	stable
Belonging / community / “second home”	4 (10%)	6 (14%)	higher
Integration / transition from school	2 (5%)	6 (14%)	higher
International / Erasmus / diversity	5 (12%)	2 (5%)	lower
Negative / limited social life	0 (0%)	2 (5%)	new

Source: author’s analysis of the survey data (2024, 2025). Codes are not mutually exclusive; columns do not sum to 100%.

The salience of the professor relationship is striking and cuts against the stereotype of the remote academic: staff are described as open, understanding and available, less as gatekeepers than as approachable guides. The equally prominent colleague relationship, together with friendship and mutual support, depicts a horizontally cohesive peer environment in which collaboration on coursework and examinations shades readily into friendship, while the recurring image of a warm atmosphere offers a summary appraisal of the environment. Smaller themes locate this sociability within institutional structures: involvement in student organisations and volunteering appears in both waves and connects the two questionnaire items, belonging expresses the affective endpoint of integration, and the transition from school marks the entry into a new social world. The portrait is highly stable across years, with the relational core holding at similar levels; friendship is somewhat less prominent in 2025, plausibly because the larger postgraduate and senior contingent frames relationships in

more functional terms, while belonging and the transition from school become a little more visible. The first negative cases also appear in 2025 and are analytically valuable as deviant instances confirming that the prevailing positivity is not universal. Two excerpts capture the relational density and the rare dissenting note:

“Student life is closely tied to relationships with colleagues, professors and friends. Colleagues bring support and collaboration, professors offer guidance and motivation, and friends provide emotional balance” (2025, Bachelor, Year 3, Law and Social Sciences).

“Unfortunately, rather limited” (2025, Master’s, Year 2, Law and Social Sciences).

Subgroup patterns are coherent. Bachelor respondents more often use the vocabulary of friendship and belonging, whereas the larger Master’s segment frames relationships functionally, as collaboration, guidance and networking, and supplies both the most institutionally embedded account and the single most negative one. The transition theme is carried mainly by first- and second-year students contrasting university with school, while senior students describe consolidated relationships and leadership roles. The international and Erasmus theme clusters among Informatics and History and Letters respondents, reflecting their involvement in mobility schemes and student organisations, whereas Law and Social Sciences, the largest group, supplies the bulk of the standard relational accounts.

5. Discussion

Read together, the two analyses tell a consistent story. A durable core persists across both waves: volunteering is construed as transferable-competence building, anchored in communication and teamwork and coexisting with a genuine altruistic-relational meaning, while student social life is experienced as warm and relationally dense, defined above all by accessible professors and supportive colleagues. These cores resonate with the functional and developmental traditions in the volunteering literature (Astin & Sax, 1998; Clary & Snyder, 1999; Eyler & Giles, 1999) and with the integration and belonging traditions in higher-education scholarship (Strayhorn, 2019; Tinto, 1975, 1993; Wilcox et al., 2005); their persistence across cohorts suggests they reflect a relatively settled student culture rather than transient sentiment.

Against this backdrop, the principal change is a subtle reorientation in how volunteering is understood, away from a predominantly expressive and sociable register and towards a more disciplined and professionalising one in which responsibility, organisation and labour-market relevance are foregrounded. This inflection accords with evidence that career and employability considerations are

prominent, if not exhaustive, among student volunteers (Handy et al., 2010; Holdsworth, 2010; Stuart et al., 2011) and with theorisations that treat volunteering as a hybrid phenomenon answering to several logics at once (Hustinx et al., 2010a). It also lends qualitative weight to the caution that the meaning of student volunteering is contingent rather than self-evident (Holdsworth & Quinn, 2010). That the shift is partly attributable to a larger postgraduate cohort, yet also discernible within the Bachelor segment, suggests a developmental gradient in which engagement matures from the relational towards the instrumental as students advance, consistent with involvement theory (Astin, 1984).

The study's most distinctive contribution concerns the intersection of the two domains. Across both questions, student organisations and volunteering recur as the connective infrastructure that links participation to social integration and belonging: organised activity is repeatedly described as the means by which newcomers form relationships and by which more advanced students assume responsibility and leadership. This provides qualitative, student-voiced support for the long-theorised but seldom directly examined link between participation and integration (Astin, 1984; Stuart et al., 2011; Thomas, 2012; Tinto, 1993), and it specifies a plausible mechanism: belonging is built through interaction, and organised participation multiplies the interactions, with peers and with staff, through which it is built (Meeuwisse et al., 2010; Walton & Cohen, 2007). The handful of negative accounts is a useful corrective, reminding us that integration is not automatic and that, for some students, the social promise of university life goes unrealised.

6. Conclusions

This comparative qualitative study examined how students at the “1 Decembrie 1918” University of Alba Iulia understand the developmental significance of volunteering and the social character of their university life, drawing on open-ended responses from two successive cohorts. The analysis portrays a student body that consistently values volunteering as a vehicle for personal and social development and that experiences university life as warm, supportive and relationally rich, with accessible academic staff a recurring and notable feature. Against this stable backdrop, the comparison between 2024 and 2025 revealed a coherent reorientation in how volunteering is construed, from an expressive and sociable register towards a more responsible and professionalising one, together with the appearance of newcomers framing volunteering prospectively and of a small number of students for whom social life is less rewarding. These shifts are partly bound up with the changing composition of the samples, yet are not reducible to it, and they are consistent with a developmental trajectory in which engagement matures as students progress.

The study's principal contribution is to bring student voice to bear, in an under-represented national context and through a year-on-year comparative lens, on the intersection of volunteering and social integration that the literature implies but has rarely tested. Its findings should nevertheless be read as interpretive and indicative rather than generalisable. The data come from a voluntary registration form, so respondents are self-selected and plausibly more favourably disposed than the wider student body; the samples are small, unbalanced and non-probability in nature, skewed towards one faculty and towards second-year Bachelor students; the two waves are not compositionally equivalent, which complicates direct comparison and was addressed analytically rather than statistically; and key socio-demographic variables, including gender, age and socio-economic status, are absent from the datasets. Response depth also varied, and reporting in English required the translation of Romanian responses.

Several recommendations follow. Larger, more balanced and ideally probability-based samples would permit more secure comparison across subgroups and years, and the inclusion of socio-demographic variables alongside validated measures of volunteer motivation (Clary et al., 1998) and sense of belonging (Strayhorn, 2019) would enable mixed-methods triangulation. Longitudinal designs that follow the same students across their studies would test directly the developmental maturation suggested here, while comparative work across Romanian and other Central and Eastern European institutions would establish how far these patterns are institution-specific or regionally shared. For practice, the connective role that students themselves assign to organised participation suggests that widening and supporting access to volunteering and student organisations, and attending to the minority for whom social life remains limited, may be among the more effective means of fostering integration, belonging and development within the university.

References

1. Astin, A. W. (1984). Student involvement: A developmental theory for higher education. *Journal of College Student Personnel*, 25(4), 297–308.
2. Astin, A. W., & Sax, L. J. (1998). How undergraduates are affected by service participation. *Journal of College Student Development*, 39(3), 251–263.
3. Bara, M. A. (2024). *Students' perspective on the phenomenon of violence in the school environment*. *Pangeea*, 24(2/24), 5–12. <https://doi.org/10.29302/Pangeea24.20>
4. Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497–529. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.117.3.497>
5. Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–

- 258). Greenwood Press.
6. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
 7. Bugnariu, A. I. (2020). *The impact of the coronavirus pandemic (COVID-19) on the educational system in Romania*. *Pangeea*, 20(1), 127–132. DOI: 10.29302/Pangeea 20.18
 8. Clary, E. G., & Snyder, M. (1999). The motivations to volunteer: Theoretical and practical considerations. *Current Directions in Psychological Science*, 8(5), 156–159. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00037>
 9. Clary, E. G., Snyder, M., Ridge, R. D., Copeland, J., Stukas, A. A., Haugen, J., & Miene, P. (1998). Understanding and assessing the motivations of volunteers: A functional approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(6), 1516–1530. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.74.6.1516>
 10. Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94(Suppl.), S95–S120. <https://doi.org/10.1086/228943>
 11. Eyler, J., & Giles, D. E., Jr. (1999). *Where's the learning in service-learning?* Jossey-Bass.
 12. Goodenow, C. (1993). Classroom belonging among early adolescent students: Relationships to motivation and achievement. *Journal of Early Adolescence*, 13(1), 21–43. <https://doi.org/10.1177/0272431693013001002>
 13. Handy, F., Cnaan, R. A., Hustinx, L., Kang, C., Brudney, J. L., Haski-Leventhal, D., Holmes, K., Meijs, L. C. P. M., Pessi, A. B., Ranade, B., Yamauchi, N., & Zrinscak, S. (2010). A cross-cultural examination of student volunteering: Is it all about résumé building? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(3), 498–523. <https://doi.org/10.1177/0899764009344353>
 14. Holdsworth, C. (2010). Why volunteer? Understanding motivations for student volunteering. *British Journal of Educational Studies*, 58(4), 421–437. <https://doi.org/10.1080/00071005.2010.527666>
 15. Holdsworth, C., & Brewis, G. (2014). Volunteering, choice and control: A case study of higher education student volunteering. *Journal of Youth Studies*, 17(2), 204–219. <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.815702>
 16. Holdsworth, C., & Quinn, J. (2010). Student volunteering in English higher education. *Studies in Higher Education*, 35(1), 113–127. <https://doi.org/10.1080/03075070903019856>
 17. Hustinx, L., Cnaan, R. A., & Handy, F. (2010a). Navigating theories of volunteering: A hybrid map for a complex phenomenon. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 40(4), 410–434. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2010.00439.x>
 18. Hustinx, L., Handy, F., Cnaan, R. A., Brudney, J. L., Pessi, A. B., &

- Yamauchi, N. (2010b). Social and cultural origins of motivations to volunteer: A comparison of university students in six countries. *International Sociology*, 25(3), 349–382. <https://doi.org/10.1177/0268580909360297>
19. Meeuwisse, M., Severiens, S. E., & Born, M. P. (2010). Learning environment, interaction, sense of belonging and study success in ethnically diverse student groups. *Research in Higher Education*, 51(6), 528–545. <https://doi.org/10.1007/s11162-010-9168-1>
 20. Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
 21. Strayhorn, T. L. (2019). *College students' sense of belonging: A key to educational success for all students* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315297293>
 22. Stuart, M., Lido, C., Morgan, J., Solomon, L., & May, S. (2011). The impact of engagement with extracurricular activities on the student experience and graduate outcomes for widening participation populations. *Active Learning in Higher Education*, 12(3), 203–215. <https://doi.org/10.1177/1469787411415081>
 23. Thomas, L. (2012). *Building student engagement and belonging in higher education at a time of change: Final report from the What Works? Student Retention & Success programme*. Paul Hamlyn Foundation.
 24. Tinto, V. (1975). Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89–125. <https://doi.org/10.3102/00346543045001089>
 25. Tinto, V. (1993). *Leaving college: Rethinking the causes and cures of student attrition* (2nd ed.). University of Chicago Press.
 26. Walton, G. M., & Cohen, G. L. (2007). A question of belonging: Race, social fit, and achievement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(1), 82–96. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.92.1.82>
 27. Wilcox, P., Winn, S., & Fyvie-Gauld, M. (2005). 'It was nothing to do with the university, it was just the people': The role of social support in the first-year experience of higher education. *Studies in Higher Education*, 30(6), 707–722. <https://doi.org/10.1080/03075070500340036>
 28. Wilson, J. (2000). Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26, 215–240. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.215>
 29. Wilson, J. (2012). Volunteerism research: A review essay. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(2), 176–212. <https://doi.org/10.1177/0899764011434558>
 30. Wilson, J., & Musick, M. (1997). Who cares? Toward an integrated theory of volunteer work. *American Sociological Review*, 62(5), 694–713. <https://doi.org/10.2307/2657355>

INCONSISTENȚE SISTEMICE ȘI NORMATIVE ÎN STRATEGIILE DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

SYSTEMIC AND NORMATIVE INCONSISTENCIES IN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.21263700

UDC: 351/354:340.13(478)

Valentina CORNEA

Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați,
Universitatea Tehnică a Moldovei,
Centrul Universitar „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul
E-mail: valentina.cornea@fdap.usch.md
ORCID ID: 0000-0001-6469-1283

Rezumat: Pornind de la premisa că strategiile nu doar orientează intervenția administrativă, ci contribuie și la mobilizarea sprijinului politic, la reducerea incertitudinii și la configurarea unui cadru de consens în jurul unor priorități comune de reformă, acest studiu analizează comparativ strategiile de reformă a administrației publice din Republica Moldova aferente perioadelor 2016–2020 și 2023–2030. Obiectivul cercetării este de a examina coerența conceptuală a celor două documente strategice prin analiza relației dintre diagnosticul problemelor, valorile și principiile asumate, obiectivele formulate și instrumentele instituționale propuse pentru realizarea reformei. În acest sens, studiul urmărește identificarea eventualelor inconsistențe normative și sistemice care pot afecta logica internă a strategiilor și, implicit, capacitatea acestora de a orienta procesele de schimbare administrativă. Rezultatele evidențiază o tranziție de la o abordare centrată pe descentralizare și consolidarea funcțională a administrației publice locale către o abordare mai complexă, orientată spre transformare digitală, dezvoltare teritorială, consolidarea capacității administrației publice locale și crearea de valoare publică pentru cetățeni. Analiza relevă, de asemenea, existența unor tensiuni între principiile autonomiei locale, subsidiarității și eficienței administrative, precum și între diagnosticul problemelor formulate în documentele strategice și soluțiile instituționale propuse..

Cuvinte cheie: strategie, reforma administrației publice, organizare teritorială, amalgamare voluntară, descentralizare

Abstract: Starting from the premise that strategies not only guide administrative intervention but also contribute to mobilizing political support, reducing uncertainty, and building a framework of consensus around shared reform priorities, this study

provides a comparative analysis of the public administration reform strategies adopted in the Republic of Moldova for the periods 2016–2020 and 2023–2030. The objective of the research is to examine the conceptual coherence of these two strategic documents by analyzing the relationship between problem diagnosis, underlying values and principles, stated objectives, and the institutional instruments proposed for implementing the reform. In this regard, the study seeks to identify potential normative and systemic inconsistencies that may affect the internal logic of the strategies and, consequently, their capacity to guide processes of administrative change. The findings reveal a shift from an approach focused on decentralization and the functional strengthening of local public administration toward a more comprehensive framework centered on digital transformation, territorial development, the strengthening of local administrative capacity, and the creation of public value for citizens. The analysis also highlights tensions between the principles of local autonomy, subsidiarity, and administrative efficiency, as well as inconsistencies between the diagnosis of the problems identified in the strategic documents and the institutional solutions proposed to address them.

Key words: strategy, public administration reform, territorial organization, voluntary amalgamation, decentralization.

Introducere

După anul 2015, în Republica Moldova au fost adoptate două documente strategice majore dedicate reformei administrației publice: Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 (Guvernul Republicii Moldova, 2016) și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030 (Guvernul Republicii Moldova, 2023). Elaborate în contexte politice și instituționale diferite, cele două documente urmăresc obiective similare, precum consolidarea capacității administrative, îmbunătățirea calității serviciilor publice, profesionalizarea publice și apropierea de standardele europene de guvernanță. Cu toate acestea, strategiile reflectă viziuni distincte asupra problemelor administrative și asupra instrumentelor necesare pentru soluționarea acestora.

Persistența reformei administrative pe agenda guvernamentală nu reprezintă un fenomen specific doar Republicii Moldova. După cum observă B. Guy Peters (2024: 6), reforma administrației publice constituie una dintre activitățile recurente ale guvernelor moderne, fiind relansată atunci când mecanismele existente de implementare a politicilor sunt percepute ca ineficiente sau atunci când apar noi concepții privind modul optim de organizare și funcționare a statului. În mod similar, Anthony Giddens (1990:38) consideră că reformarea continuă reprezintă o caracteristică definitorie a modernității, întrucât practicile sociale sunt permanent reexamine și reformulate în lumina noilor informații și a experiențelor acumulate. Ori de câte ori apare un nou set de idei despre o guvernare mai eficientă, sunt promovate inițiative de reformă, care potrivit tipologiei elaborate de Caiden (1969), pot lua forma reformelor generate de schimbări politice, a reformelor orientate spre reducerea rigidității organizaționale, a reformelor determinate de sistemul juridic sau a reformelor

bazate pe schimbarea atitudinilor și valorilor. Fiecare categorie dispune de propriile mecanisme, instrumente și surse de tensiune, ceea ce explică diversitatea traiectoriilor și a rezultatelor reformatoare.

Deși strategiile de reformă sunt prezentate, în mod obișnuit, ca instrumente destinate îmbunătățirii performanței administrației publice și furnizării mai eficiente a bunurilor și serviciilor publice, experiența comparată arată că rezultatele sunt adesea inegale și dificil de anticipat. În acest sens, B. Guy Peters, parafrazând celebra observație a lui Samuel Johnson despre cea de-a doua căsătorie ca fiind „triumful speranței asupra experienței”, remarcă tendința guvernelor de a investi în noi proiecte de transformare instituțională, chiar și atunci când reformele anterioare nu au produs efectele așteptate sau au generat consecințe neprevăzute (Peters, 2026:6).

În plan analitic, rezultatele variabile ale reformelor administrative ridică nu doar problema contextului, cultura administrativă a unei țări, ci și problema condițiilor de coerență internă a strategiilor de reformă și a modului în care acestea influențează capacitatea de implementare. În literatura privind politicile publice, coerența unui document strategic este evaluată prin gradul de compatibilitate dintre problemele identificate, valorile promovate, obiectivele formulate și instrumentele instituționale propuse (Howlett, 2003; Gibert & Thoenig, 2022). Atunci când diferite componente ale unei strategii promovează orientări incompatibile sau insuficient armonizate, apar cel puțin două categorii de inconsistențe: inconsistențe normative și inconsistențele sistemice.

Inconsistențele normative se referă la tensiunile dintre valorile și principiile care fundamentează reforma. Acestea apar atunci când documentele strategice promovează simultan principii asociate unor logici de acțiune diferite, precum autonomia locală și eficiența administrativă, subsidiaritatea și consolidarea teritorială sau participarea comunităților locale și coordonarea strategică centrală. La rândul lor, inconsistențele sistemice privesc relațiile dintre diferitele componente ale reformei și apar atunci când măsurile propuse într-un domeniu afectează realizarea obiectivelor din alte domenii ori când există o discrepanță între diagnosticul problemelor și soluțiile instituționale selectate.

Pornind de la asumția potrivit căreia strategiile sunt utilizate pentru a câștiga marile bătălii legate de timp, bani, concurență, eficiență sau orice alte rezultate care cer efort consistent și ordonare de priorități (Popa, 2003:3), acest studiu analizează comparativ strategiile de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru perioadele 2016–2020 și 2023–2030. Ipoteza pe care o avansează este că strategiile de reformă a administrației publice din Republica Moldova urmăresc simultan obiective și principii provenite din paradigme diferite de guvernare, ceea ce generează inconsistențe sistemice și normative în arhitectura reformei. Astfel, obiectivul acestei analize este de a identifica măsura în care cele două documente strategice construiesc o relație coerentă între

definirea problemelor publice, obiectivele reformei și mecanismele instituționale propuse pentru soluționarea acestora. Analiza este structurată pe trei dimensiuni interdependente: prima vizează coerența conceptuală și logica internă a strategiei, urmărind relația dintre diagnosticarea problemelor și formularea obiectivelor de reformă; a doua dimensiune privește capacitatea de implementare, respectiv gradul în care arhitectura instituțională și resursele disponibile sunt adecvate pentru operaționalizarea obiectivelor asumate; a treia dimensiune se referă la mecanismele de monitorizare și evaluare, prin care este definit și demonstrat succesul reformei, inclusiv în termeni de indicatori, rezultate și efecte instituționale.

Rațiunea strategiilor și justificarea reformei în administrația publică

Pregătirea documentelor strategice este un fenomen larg răspândit. În sectorul public s-au impus ca instrumente esențiale pentru coordonarea și orientarea proceselor de schimbare și dezvoltare instituțională. Deși nu există în forme pure – politice, de dezvoltare sau protective, ci mai degrabă în combinații în care predomină una dintre aceste dimensiuni (Arpinte, 2007:449), strategiile reprezintă documente de politici publice care definesc pe termen mediu și lung direcțiile prioritare de acțiune și domeniile către care sunt orientate resurse și eforturi pentru a produce schimbarea. În acest sens, strategiile nu doar stabilesc obiective și măsuri de intervenție, ci oferă și justificarea necesității schimbării, construind o legătură între problemele identificate și soluțiile propuse.

Strategiile de reformă reprezintă mai mult decât instrumente de planificare. Păstrând sensul original al termenului „strategie” din analiza relațiilor internaționale, a apărării și a planificării militare, dar utilizat într-o manieră mai structurată, strategiile de reformă sunt considerate „politici-cadru” sau „mega-politici” (Dror, 1976:126), produse ale unor procese de reflecție asupra unor viziuni largi, nearticulate precis, pentru a lăsa loc adaptării la un mediu în schimbare (Mintzberg, 1994:112). De regulă, strategiile privind reforma administrației includ o diagnoză a disfuncționalităților existente și o argumentare a necesității intervenției publice.

Nu există o strategie universal valabilă de reformă administrativă. În funcție de amploarea, viteza, tipul și temporalitatea schimbării, în literatura și practica reformei administrative s-au conturat câteva opțiuni strategice fundamentale (Tabelul 1).

Eficiența unei strategii depinde de contextul social, politic și instituțional al fiecărei țări. Din acest motiv, statele trebuie să își construiască propriile strategii de reformă în funcție de caracteristicile mediului în care operează și în funcție de problemele pe care încearcă să le rezolve.

Reforme la rândul lor, sunt argumentate și justificate prin varii argumente și motive. Într-o amplă analiză asupra evoluției reformelor administrative, Ali

Farazamand (2020) susține că în administrația publică primele generații de reforme au urmărit profesionalizarea administrației publice, consolidarea capacității statului și îmbunătățirea guvernării prin dezvoltarea competențelor administrative și instituționalizarea unor structuri birocratice capabile să asigure stabilitate și continuitate în exercitarea autorității publice. Ulterior, reformele asociate proceselor de modernizare și construcție instituțională din perioada postbelică au urmărit extinderea capacității administrative a statului, consolidarea controlului guvernamental asupra teritoriului și promovarea dezvoltării economice și sociale prin intermediul unor instrumente de planificare și management public.

Tabelul 1: Opțiuni strategice pentru reforma administrației publice

Strategie	Descriere succintă
Strategie comprehensivă	Reforma este aplicată simultan întregului sistem administrativ. Presupune o abordare globală și coordonată, care urmărește transformarea întregii administrații.
Strategie selectivă	Reforma vizează doar anumite instituții, domenii sau probleme considerate prioritare. Este mai limitată ca amploare și mai ușor de implementat.
Strategie graduală / incrementală	Schimbarea este introdusă progresiv, în etape succesive, prin ajustări și îmbunătățiri continue.
Strategie de șoc / reformă rapidă	Reforma este implementată într-un ritm accelerat, prin schimbări majore realizate într-o perioadă scurtă de timp.
Strategie orientată spre structură	Accentul este pus pe reorganizarea instituțiilor, redistribuirea competențelor și modificarea arhitecturii administrative.
Strategie orientată spre procese și proceduri	Vizează simplificarea procedurilor, îmbunătățirea metodelor de lucru și eficientizarea proceselor administrative.
Strategie centralizată (top-down)	Reforma este concepută și coordonată de autoritățile centrale, care stabilesc direcțiile și controlează implementarea.
Strategie participativă / descentralizată	Reforma implică instituțiile și actorii afectați, acordând o importanță mai mare participării și adaptării la condițiile locale.

Sursa: sinteză după Berkman, A. Ū. (1978), *Strategy in Administrative Reform*, ODTŪ Gelişme Dergisi, nr. 19, pp. 9–20.

Începând cu anii 1970–1980, accentul reformelor s-a deplasat către introducerea mecanismelor de piață și a practicilor manageriale inspirate din sectorul privat. În această etapă, cunoscută în literatura de specialitate sub denumirea de Noua Management Public, eficiența, competiția, privatizarea și orientarea către performanță au devenit repere centrale ale transformării administrației publice. Potrivit lui Farazmand, aceste reforme au avut efecte profunde asupra rolului statului, determinând atât restructurarea relațiilor dintre sectorul public și cel privat, cât și modificarea culturii organizaționale și a sistemului de valori care au ghidat tradițional administrația publică.

Autorul subliniază, de asemenea, că reformele administrative nu trebuie analizate exclusiv ca răspunsuri tehnice la probleme de eficiență, ci și ca procese

influențate de contextul politic și internațional. Organizațiile internaționale, instituțiile financiare globale și mecanismele de condiționalitate au contribuit la difuzarea unor modele de reformă la scară globală, favorizând convergența anumitor practici administrative (Farazamand, 2020:5).

Dincolo de diversitatea obiectivelor și contextelor în care sunt promovate, Farazmand observă și existența unor regularități care caracterizează majoritatea reformelor administrative: 1) aproape toate reformele sunt însoțite de justificări care evidențiază necesitatea schimbării; 2) reformele generează așteptări ridicate și promit rezultate ambițioase, însă implementarea se dovedește adesea inferioară promisiunilor inițiale, caracteristică etichetată de Caiden (1976:142) drept „călcâiul lui Ahile”; 3) reformele generează consecințe neintenționate, uneori cu efecte negative semnificative asupra funcționării instituțiilor, economiei sau societății. În același timp, fiecare reformă lasă în urmă experiențe și lecții care pot constitui resurse importante pentru procesele ulterioare de învățare instituțională, chiar dacă aceste lecții sunt adesea ignorate de noii decidenți politici. Concluzia lui Farazamand este că nicio soluție reformatoare nu este percepută ca definitivă - reformele generează atât beneficii, cât și probleme noi, iar actorii politici tind să abandoneze modelele dominante atunci când acestea nu mai răspund așteptărilor (Farazamand, 2020:1-2).

Logica și conținutul reformelor administrative sunt explicate prin mai multe cadre teoretice (Tabelul 2). O sinteză a cadrelor teoretice, elaborată de J. Peters, arată că acestea nu sunt mutual exclusive, ci oferă explicații complementare asupra schimbării administrative, accentuând dimensiuni diferite ale procesului reformativ – instituțională, politică, managerială sau cognitivă (Peters, 2024).

O perspectivă influentă asupra reformei administrative este oferită de teoria modernizării, asociată lucrărilor lui Samuel Huntington (1968). În această viziune, reforma administrației publice reprezintă un instrument de transformare a structurilor sociale și politice tradiționale, având rolul de a susține procesul de modernizare a societății. Huntington argumentează că reformele administrative birocratice, asociate adesea cu reformele funciare, urmăresc reducerea influenței elitelor tradiționale și consolidarea capacității statului de a exercita autoritate asupra întregului teritoriu. În contextul societăților predominant rurale, unde marii proprietari funciari dețineau atât putere economică, cât și influență politică la nivel local și național, reformele au fost concepute pentru a transfera autoritatea de la structurile tradiționale către instituțiile statului modern. Obiectivele acestor reforme includeau extinderea birocratiei în mediul rural, limitarea puterii proprietarilor funciari și facilitarea mobilității sociale și economice prin transferul surplusului de forță de muncă din agricultură către zonele urbane și sectoarele moderne ale economiei. Din această perspectivă, reforma administrativă nu este doar un mecanism de îmbunătățire a eficienței

administrative, ci și expresii ale unor viziuni concurente asupra rolului statului, pieței și interesului public (Huntington, 1968).

Tabelul 2: Cadre teoretice explicative ale reformei administrației publice

Abordare	Caracteristici principale	Exemple
Teoria instituțională	Accent pe reguli, norme, dependență de traiectorie și schimbare graduală	Reforme administrative din țările scandinave
Teoria alegerii raționale	Actorii urmăresc maximizarea intereselor și beneficiilor proprii	Rezistența birocratică la schimbare
Modele politice	Reforma ca expresie a competiției pentru putere și resurse	Reforme promovate de M. Thatcher
Modelul coalițiilor de susținere a politicilor publice	Schimbarea rezultă din competiția și negocierea dintre coaliții de actori	Tranziția către NPM
Învățare și difuzare	Transfer și adaptare a modelelor	Difuzarea globală a NPM
Teoria dependenței de traiectorie	Reforme sunt condiționate de moștenirile instituționale	Japonia, statele din Europa Centrală
Noul Management Public	Eficiență, performanță, descentralizare, mecanisme de piață	Reforme din anii 1980–2000
Modelele top-down / bottom-up	Diferențiere după direcția inițierii schimbării	Reforme impuse de centru vs. reforme participative

Sursa: sinteză după Peters, B. G. (2024). Theoretical Approaches to Administrative Reform.

Metodologia cercetării

Cercetarea utilizează o metodă calitativă bazată pe analiza comparativă a două documente de politică publică: Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016–2020 și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030. Alegerea acestor documente este justificată de rolul lor central în definirea obiectivelor, priorităților și mecanismelor instituționale ale reformei administrative. Teoretic, analiza este fundamentată pe perspectiva neo-instituționalistă, potrivit căreia reformele administrative reprezintă procese de schimbare instituțională prin care actorii politici încearcă să modifice regulile, structurile și practicile administrative pentru a răspunde unor probleme publice identificate (March & Olsen, 1984).

Pentru identificarea inconsistențelor normative și sistemice s-a recurs la o schemă de codificare, construită în baza literaturii privind reforma administrației publice (Pollit & Bouckaert, 2004), coerența politicilor publice (Howlett, 2003), precum și rigorile de structură internă a documentelor strategice. Codificarea a urmărit patru componente principale ale strategiilor: (1) problemele publice identificate, (2) principiile și valorile care legitimează reforma, (3) obiectivele și instrumentele de intervenție și (4) mecanismele de implementare, monitorizare și evaluare (Tabelul 3).

Tabelul 3. Schema de codificare utilizată în analiza strategiilor de reformă a administrației publice

Categoria principală	Subcategorii (cod)	Întrebare de analiză
Problema publică	P1 Fragmentare administrativă	Ce problemă este identificată?
	P2 Capacitate administrativă redusă	
	P3 Finanțe, buget, audit	
	P4 Calitatea serviciilor publice	
	P5 Performanță	
Principii și valori	PV1 Autonomie locală	Ce principii legitimează reforma?
	PV2 Subsidiaritate	
	PV3 Descentralizare	
	PV4 Eficiență administrativă	
	PV5 Participare cetățenească	
	PV6 Coeziune teritorială	
Obiective strategice	O1 Consolidare instituțională	Ce urmărește reforma?
	O2 Dezvoltarea capacității administrative	
	O3 Modernizarea serviciilor publice	
	O4 Reorganizare teritorială	
	O5 Dezvoltarea resurselor umane	
Instrumente	I1 Modificări legislative	Cum sunt atinse obiectivele?
	I2 Amalgamare voluntară	
	I3 Cooperare intermunicipală	
	I4 Digitalizare	
	I5 Dezvoltarea resurselor umane	
Implementare	IM1 Actori responsabili	Cine implementează?
	IM2 Resurse financiare	
	IM3 Indicatori de performanță	
	IM4 Monitorizare și evaluare	

Sursa: elaborat de autor

Codificarea a fost realizată prin identificarea și clasificarea referințelor relevante din fiecare strategie în raport cu categoriile analitice stabilite. Intensitatea prezenței fiecărui cod în cele două documente strategice a fost evaluată, utilizând o scală ordinală cu patru trepte: 0 – absent, 1 – menționat marginal, 2 – prezent explicit și 3 – element central al strategiei. Atribuirea valorilor s-a realizat pe baza frecvenței referințelor, a importanței acordate temei în structura documentului și a rolului acestuia în definirea obiectivelor și instrumentelor de reformă. Scorurile obținute nu reprezintă măsurători cantitative ale fenomenelor analizate, ci estimări interpretative ale intensității tematiche, utilizate pentru a facilita comparația dintre Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030. În acest sens, matricea de

codificare permite identificarea continuităților, a schimbărilor de accent și a eventualelor incongruențe conceptuale dintre cele două documente.

Ulterior, relațiile dintre coduri au fost examinate pentru a identifica eventuale inconsistențe normative și sistemice.

Inconsistențele normative au fost identificate atunci când documentele strategice promovau simultan principii sau valori asociate unor logici de acțiune dificil de reconciliat, precum autonomia locală și consolidarea teritorială, subsidiaritatea și coordonarea centrală sau participarea comunităților locale și standardizarea administrativă.

Inconsistențele sistemice au fost identificate prin analiza relațiilor dintre problemele diagnosticate, obiectivele asumate și instrumentele instituționale propuse. O situație a fost considerată inconsistentă atunci când soluțiile promovate nu răspundeau în mod direct problemelor identificate sau atunci când realizarea unui obiectiv strategic putea afecta atingerea altor obiective ale reformei.

Tabelul 4. Criterii de identificare a inconsistențelor normative și sistemice

Tipul inconsistenței	Criteriul de identificare	Exemplu
Normativă	Conflict între principii și valori	autonomie locală vs. consolidare teritorială
Sistemică	Neconcordanță între problemă și soluție	depopulare → amalgamare
Sistemică	Neconcordanță între obiectiv și instrument	descentralizare → control central sporit
Sistemică	Neconcordanță între obiectiv și resurse	profesionalizare fără resurse suficiente

Sursa: elaborat de autor

Adoptând acest cadru metodologic, analiza inconsistențelor sistemice și normative oferă un instrument util pentru evaluarea coerenței documentelor strategice de reformă.

Rezultate

Contextul și conținutul strategiilor de reformă în Republica Moldova

Elaborarea și adoptarea Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020 (Guvernul Republicii Moldova, 2016) s-a produs pe fondul crizei politice și instituționale generate de dezvăluirea fraudei bancare (Kroll, 2017), cunoscută drept „furtul miliardului” (Sanduță & Preasca, 2016). Strategia a fost concepută ca parte a programului guvernului Pavel Filip, format și investit în 2016, care și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile

democrațiilor europene și reluarea cooperării cu partenerii internaționali de dezvoltare. Miza și utilitatea strategiei este văzută drept contribuție la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, acoperind cerințele ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate prin acesta – pregătirea Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene.

Până în 2019, politic, guvernul a fost susținut de o majoritate parlamentară dominată de Partidul Democrat din Moldova (PDM), în jurul căruia s-a format o coaliție parlamentară proeuropeană.

Strategia a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate de SIGMA (OECD, 2016) și concluziilor Consiliului Uniunii Europene din februarie 2016 (CE, 2016). Este creat Consiliul național pentru reforma administrației publice - o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local (CE, 2016:5).

După 2019, Republica Moldova a traversat o perioadă de instabilitate politică și instituțională marcată de schimbări succesive de guverne, alegeri prezidențiale (2020), alegeri parlamentare anticipate (2021), pandemia COVID-19 și efectele economice și sociale asociate acesteia. În această perioadă nu a fost adoptată imediat o nouă strategie de reformă administrativă, prioritățile guvernamentale fiind orientate spre gestionarea crizelor și asigurarea stabilității politice și economice.

O nouă strategie este adoptată în anul 2023 de Guvernul condus de Dorin Recean, susținut de Partidul Acțiune și Solidaritate. Spre deosebire de strategia anterioară, elaborată într-un context dominat de necesitatea eficientizării administrației și a recâștigării încrederii partenerilor externi, Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030 este formulată în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidată la aderarea la Uniunea Europeană în 2022. Reforma administrației publice este astfel redefinită ca un instrument esențial pentru consolidarea capacității administrative a statului, implementarea acquis-ului european și susținerea procesului de integrare europeană.

Coerența conceptuală și logica internă a strategiilor de reformă

Componentele RAP 2016-2020 vizează responsabilitatea administrativă, elaborarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, managementul finanțelor publice și managementul resurselor umane. Pentru fiecare componentă este descrisă situația actuală, reflectate problemele, obiective și acțiunile prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora.

Astfel, pentru componenta „Responsabilizarea administrației publice” sunt identificate 3 tipuri de probleme ce țin de: i) relevanța structurii actuale a administrației publice, ii) transparența și accesul la informație, iii) puterea de

supraveghere a instituțiilor. Problemele, cu excepția transparenței și accesul la informație, sunt formulate fie vag, fie lipsite de consistență și adecvare. Pentru relevanța structurii actuale a administrației publice formularea „Cadrul actual al administrației publice nu este subiect al evaluării constante...” (Guvernul Republicii Moldova, 2016: prg. 45) vorbește mai degrabă despre lipsa evaluării sistematice a structurilor administrative și despre lipsa fundamentării bazate pe dovezi a modificărilor instituționale, decât despre strarea de fapt al cadrului / structurii administrației publice. În paragraful 38 se menționează despre fragmentarea și inconsistența cadrului de reglementare, care de fapt, e o altă problemă, diferită de lipsa evaluării. Problema structurii este totuși reflectată în trei paragrafe. Strategia identifică existența unor disfuncționalități structurale generate de transferul incomplet al competențelor către nivelul local, care nu este însoțit întotdeauna de resurse financiare, materiale și patrimoniale adecvate. Totodată, documentul evidențiază fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor de descentralizare ca factori care limitează capacitatea autorităților locale de a furniza servicii publice. În acest caz, diagnosticul este formulat într-o manieră mai coerentă, fiind construit în jurul unei relații cauzale relativ clare: existența unui număr mare de unități administrativ-teritoriale cu resurse limitate conduce la capacitate administrativă și fiscală redusă, afectează furnizarea serviciilor publice și contribuie la depopularea localităților. De asemenea, strategia subliniază caracterul uniform al responsabilităților atribuite autorităților locale, indiferent de dimensiunea, populația sau capacitatea lor administrativă și financiară, ceea ce amplifică dezechilibrele existente.

În schimb, analiza referitor la autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea este mai puțin precisă. Strategia afirmă simultan că raioanele sunt ineficiente, că rolul lor principal se limitează la redistribuirea resurselor financiare, că interferează cu autonomia autorităților locale de nivelul întâi și că reformele finanțelor publice locale le-au diminuat relevanța funcțională (Guvernul Republicii Moldova, 2016: prg.56). Aceste argumente sugerează existența mai multor probleme distincte, fără a clarifica dacă dificultatea principală rezidă în existența nivelului raional ca atare, în distribuția competențelor, în mecanismele de finanțare sau în relațiile dintre cele două niveluri ale administrației locale. În consecință, deși secțiunea oferă numeroase argumente privind disfuncționalitățile sistemului administrativ-teritorial, problema publică propriu-zisă rămâne insuficient delimitată, ceea ce afectează claritatea relației dintre diagnostic și soluțiile de reformă propuse ulterior.

Referitor la puterea de supraveghere a instituțiilor, diagnosticul formulat în strategie este mai puțin coerent decât în cazul celorlalte componente. Sub aceeași categorie sunt reunite probleme care aparțin unor domenii instituționale diferite, precum funcționalitatea instituției Avocatului Poporului, exercitarea controlului parlamentar asupra activității Curții de Conturi, răspunderea administrației

pentru erorile administrative și monitorizarea riscurilor administrative de către Cancelaria de Stat. Deși fiecare dintre aceste aspecte reprezintă o problemă relevantă, ele nu sunt integrate într-un diagnostic unitar al capacității de supraveghere instituțională. În plus, unele formulări sunt ambigue. De exemplu, în cazul Curții de Conturi, strategia utilizează numărul redus de rapoarte examinate de Parlament ca argument al existenței unei probleme, fără a clarifica dacă aceasta constă în slaba implicare a Parlamentului, în utilizarea insuficientă a constatărilor de audit sau în deficiențe ale mecanismelor de control parlamentar. Prin urmare, această componentă reunește artificial mai multe probleme distincte, ceea ce reduce claritatea relației dintre diagnostic și intervențiile de reformă propuse ulterior.

Referitor la elaborarea politicilor publice Strategia constată capacitate analitică limitată, coordonare insuficientă între instituții și utilizarea redusă a evaluărilor bazate pe dovezi. Ca răspuns, reforma urmărește consolidarea rolului Cancelariei de Stat, dezvoltarea unităților de analiză a politicilor, introducerea evaluărilor ex-ante și ex-post, integrarea planificării strategice cu procesul bugetar, în vederea asigurării coerenței și eficienței procesului decizional.

Deși strategia utilizează constant termenul generic de „servicii publice”, conținutul diagnosticului și al soluțiilor propuse indică faptul că obiectul real al reformei îl constituie în principal serviciile publice administrative, adică acele servicii care presupun interacțiunea cetățeanului cu administrația pentru obținerea unor acte, autorizații, certificate, înregistrări, licențe sau alte prestații administrative standardizabile și digitalizabile. Acest lucru devine evident din natura problemelor identificate: informații insuficiente pe paginile web; necesitatea deplasării la ghișeu; schimbul de documente între instituții; povara administrativă; izolarea instituțională; canale de prestare; infrastructura de e-guvernare etc. Strategia nu face o delimitare clară între: serviciile publice administrative (certificate, autorizații, înregistrări etc.); serviciile publice sociale (educație, sănătate, asistență socială); serviciile publice comunale și utilitare (apă, salubritate, transport public etc.) În mod paradoxal, chiar strategia recunoaște această ambiguitate la pct. 71(1), unde afirmă că: „...serviciu public este utilizat ca un sinonim pentru serviciile publice administrative, servicii în folos public (materiale) etc., fapt ce duce la confuzie și la planificarea neclară a obiectivelor pentru modernizare.” Direcția de reformă propusă pentru modernizarea serviciilor publice constă în simplificarea procedurilor administrative, dezvoltarea serviciilor electronice și reorganizarea furnizării serviciilor publice în jurul principiului orientării către beneficiar.

În domeniul managementului finanțelor publice, strategia identifică o serie de deficiențe legate de utilizarea inefficientă a resurselor publice, corelarea insuficientă dintre prioritățile de politici și alocările bugetare, precum și capacitatea limitată de planificare financiară pe termen mediu și lung.

Diagnosticul sugerează existența unei rupturi între procesul de elaborare a politicilor publice și procesul bugetar, ceea ce reduce eficiența implementării reformelor și afectează utilizarea strategică a resurselor disponibile. Pentru a răspunde acestor probleme, strategia propune consolidarea disciplinei financiare și a eficienței utilizării fondurilor publice prin dezvoltarea bugetării bazate pe performanță, întărirea mecanismelor de control financiar și integrarea mai strânsă a planificării strategice cu procesul de elaborare și executare a bugetului. Astfel, reforma urmărește orientarea managementului financiar către rezultate și creșterea responsabilității instituțiilor pentru utilizarea resurselor publice.

În domeniul managementului resurselor umane, problemele identificate se referă la profesionalizarea insuficientă a funcției publice, fluctuația personalului, dificultățile de recrutare și retenție a specialiștilor, precum și capacitatea administrativă limitată a autorităților publice. Diagnoza evidențiază inclusiv existența unui aparat administrativ fragmentat, supradimensional la nivel central și intermediar, precum și dificultăți generate de constrângerile salariale și de atractivitatea redusă a funcției publice în raport cu sectorul privat. Cu toate acestea, relația dintre problemele identificate și măsurile de reformă propuse este doar parțial explicită. Spre exemplu, recrutarea centralizată a personalului în instituții publice este un răspuns strategic mult mai îngust decât spectrul problemelor recunoscute de document.

În linii generale, Strategia 2016–2020 are obiective relativ ambițioase, instituții coordonatoare existente, meecanisme de monitorizare definite. Însă, capacitatea efectivă de implementare este afectată de fragilitatea Guvernului, lipsa expertizei administrative, insuficienta estimare a costurilor, absența unei fundamentări clare a finanțării reformei.

Conținutul Strategiei 2023-2030 vizează cinci obiective generale, care corespund principalelor direcții prioritare de reformă ale administrației publice din Republica Moldova: 1) Managementul funcției publice și al funcționarilor publici, 2) Cadrul instituțional al administrației publice centrale ; 3) Sistemul de planificare strategică și elaborare a politicilor publice, 4) Debirocratizarea și dezvoltarea serviciilor electronice, 5) Administrația publică locală (Guvernul Republicii Molodva, 2023). Analitic, aceste cinci obiective pot fi grupate în două dimensiuni majore: a) dimensiunea capacității administrative interne (funcția publică și managementul public) și b) dimensiunea orientării către cetățean și teritoriu (servicii publice și administrație locală).

La capitolul „Diagnoză a disfuncționalităților existente” sunt menționate anumite progrese după semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, dar insuficiente și neconsolidate (Guvernul Republicii Moldova, 2023: prg. 4). Obiectivele strategiilor anterioare care au avut scopul de a îmbunătății semnificativ calitatea

administrației publice la toate nivelurile în conformitate cu standardele Uniunii Europene și pentru care au fost alocate resurse semnificative din partea partenerilor de dezvoltare, au fost implementate într-o proporție limitată (25%) (prg. 136). Rezultatele modeste sunt explicate prin „lipsa de consecvență în implementarea reformelor, instabilitatea politică și stagnarea din perioada 2019-2021” (prg. 4).

Constatarea generală privind starea administrației publice este „capacitatea administrativă limitată, generată de atractivitatea redusă, de sistemul de salarizare fragmentat și incoerent, de limitările sistemului de recrutare, promovare, evaluare a funcției publice, de influența politică nelegitimă, care a împiedicat procesul de profesionalizare” (prg. 7).

Adoptată în perioada guvernării PAS (Partidul Acțiune și Soliolaritate), Strategia păstrează valorile eficienței, transparenței și responsabilității, invocate în Strategia RAP 2016-2020, însă introduce o perspectivă mai centrată pe cetățean și pe capacitatea instituțională de adaptare. Apar elemente noi, precum „perfecționarea permanentă”, accesibilitatea și calitatea serviciilor, precum și contribuția administrației la bunăstarea societății și la consolidarea coeziunii sociale. Astfel, accentul se deplasează de la modernizarea structurilor administrative către impactul pe care administrația îl produce asupra cetățenilor.

Tabelul 5: Sintează comparativă a strategiilor de reformă

Dimensiune	Strategia 2016–2020	Strategia 2023–2030
Problema centrală	Fragmentare și ineficiență instituțională	Capacitate administrativă insuficientă
Valoare legitimatoare	Buna guvernare și descentralizarea	Integrarea europeană și capacitatea administrativă
Principii dominante	Eficiență, responsabilitate, transparență	Profesionalism, performanță, orientare spre rezultate
Instrumente principale	Reorganizare, descentralizare, instrumente legislative	Profesionalizare, digitalizare, consolidare instituțională, instrumente legislative, amalgamare
Succesul reformei	Implementarea schimbărilor instituționale	Creșterea capacității administrative și convergența cu standardele UE
Tipul monitorizării	Output-uri instituționale	Outcome-uri și performanță instituțională

Sursa: elaborat de autor

La nivelul problemelor publice, a principiilor de reformă, a obiectivelor strategice cele două documente evidențiază atât elemente de continuitate, cât și schimbări semnificative în modul de intervenție.

După cum se poate observa, ambele strategii acordă o importanță ridicată capacității administrative reduse, calității serviciilor publice și coordonării instituționale.

Tabelul 6: Conținutul ideatic al strategiilor de reformă a administrației publice

Categoria principală	Cod	SRAP 2016–2020	SRAP 2023–2030	Observație analitică
Problema publică	P1 Fragmentare administrativă	1	3	Devine mai pronunțată în SRAP 2023–2030, fiind asociată și cu fragmentarea teritorială
	P2 Capacitate administrativă redusă	3	3	Problemă centrală în ambele documente
	P3 Deficit financiar	2	3	Mult mai vizibil în contextul consolidării autonomiei locale în SRAP 2023–2030
	P4 Calitatea serviciilor publice	2	3	Devine unul dintre principalele obiective ale reformei
Principii și valori	PV1 Autonomie locală	2	3	Accent mai puternic în SRAP 2023–2030
	PV2 Subsidiaritate	2	2	Prezentă, dar mai degrabă implicit
	PV3 Descentralizare	3	3	Devine una dintre direcțiile strategice majore
	PV4 Eficiență administrativă	3	3	Valoare centrală în ambele strategii
	PV5 Participare cetățenească	1	2	Vizibilitate mai mare în SRAP 2023–2030
	PV6 Coeziune teritorială	1	3	Concept nou și central în SRAP 2023–2030
Obiective strategice	O1 Consolidare instituțională	3	2	Dominantă în 2016–2020; mai puțin centrală ulterior
	O2 Dezvoltarea capacității administrative	3	3	Obiectiv transversal în ambele documente
	O3 Modernizarea serviciilor publice	2	3	Primește un accent mai puternic și este asociată digitalizării
	O4 Reorganizare teritorială	1	2	Evitată în 2016–2020; apare indirect în noua strategie
Instrumente	I1 Modificări legislative	3	3	Instrument fundamental în ambele documente
	I2 Amalgamare voluntară	1	2	Apare explicit în SRAP 2023–2030
	I3 Cooperare	1	1	Instrument marginal în ambele

	intermunicipală			strategii
	I4 Digitalizare	2	3	De la instrument de modernizare la pilon strategic
	I5 Dezvoltarea resurselor umane	3	3	Componentă majoră în ambele strategii
Implementare	M1 Actori responsabili	3	3	Clar definiți în ambele documente
	M2 Resurse financiare	2	3	Mult mai detaliate în strategia SRAP 2023–2030
	M3 Indicatori de performanță	2	3	Dezvoltare mai sofisticată în SRAP 2023–2030
	M4 Monitorizare și evaluare	2	3	Accent mai pronunțat pe monitorizare și rezultate în SRAP 2023–2030, inclusiv evaluare externă

Sursa: elaborat de autor

Analiza principiilor și valorilor relevă existența unui nucleu normativ comun, constituit din eficiență administrativă, descentralizare, subsidiaritate și autonomie locală. Cu toate acestea, Strategia 2023–2030 introduce explicit principii care ocupă un loc marginal în documentul anterior, precum integrarea europeană, orientarea către cetățean, reziliența instituțională și elaborarea politicilor bazate pe dovezi. Astfel, dacă Strategia 2016–2020 este predominant orientată către modernizarea administrativă și creșterea performanței organizaționale, Strategia 2023–2030 integrează aceste obiective într-un cadru mai larg de transformare instituțională asociat procesului de aderare la Uniunea Europeană.

La nivelul obiectivelor strategice se observă o continuitate semnificativă. Consolidarea instituțională, dezvoltarea capacității administrative și modernizarea serviciilor publice reprezintă obiective centrale în ambele documente. Diferența principală constă în faptul că Strategia 2023–2030 transformă integrarea europeană dintr-un reper implicit într-un obiectiv strategic explicit, care structurează și legitimează ansamblul reformelor propuse.

În ceea ce privește instrumentele de intervenție, ambele strategii promovează modificările legislative, dezvoltarea resurselor umane, reorganizarea instituțională și digitalizarea administrației publice. Totuși, Strategia 2023–2030, pentru consolidare acapacității, insistă pe instrumentul amalgamării voluntare.

La nivel normativ, ambele strategii promovează simultan principii care aparțin unor logici de guvernare diferite. Cea mai evidentă tensiune este cea dintre autonomia locală și consolidarea teritorială. În timp ce autonomia locală este prezentată ca principiu fundamental al organizării administrației publice, consolidarea unităților administrativ-teritoriale este justificată prin argumente de

eficiență și capacitate administrativă. În mod similar, subsidiaritatea coexistă cu propuneri de consolidare a coordonării centrale, iar participarea cetățenească este promovată concomitent cu măsuri de standardizare administrativă și uniformizare instituțională.

La nivel sistemic, analiza relevă existența unor discrepanțe între diagnosticul problemelor și soluțiile instituționale selectate pentru remedierea acestora. În Strategia 2016–2020, una dintre cele mai evidente situații apare în domeniul managementului resurselor umane, unde probleme structurale precum distribuția inegală a personalului, atractivitatea redusă a funcției publice și capacitatea administrativă limitată sunt abordate în principal prin instrumente manageriale, precum formarea profesională, evaluarea performanței și perfecționarea procedurilor de recrutare. O situație similară poate fi observată în domeniul administrației publice locale, unde slaba capacitate fiscală sunt asociate cu fragmentarea administrativ-teritorială, însă relația cauzală dintre aceste fenomene și instrumentele de reformă propuse nu este întotdeauna demonstrată explicit.

Inconsistența sistemică este evidentă și în Strategia 2023–2030. Fragmentarea teritorial-administrativă este considerată și problemă și cauză a capacității administrative limitate, fără o ilustrare clară a relațiilor cauzale dintre acestea. Mai mult, strategia indică și insistă apriori asupra instrumentului amalgamare, cu resurse financiare îndreptate exclusiv pentru promovarea acestui instrument. În ambele strategii persistă tensiuni între amploarea obiectivelor asumate și resursele instituționale disponibile pentru implementarea acestora. În special, extinderea simultană a agendei de reformă administrativă și a responsabilităților asociate procesului de integrare europeană ridică întrebări privind capacitatea efectivă a administrației publice de a implementa un număr mare de reforme într-un interval de timp relativ limitat.

Ambele strategii urmăresc modernizarea serviciilor publice, însă instrumentele propuse sunt orientate aproape exclusiv către: digitalizare; interoperabilitate; simplificare administrativă; ghișeu unic; managementul proceselor administrative. Lipsește aproape complet o reflecție asupra modernizării serviciilor intensive în resurse umane și relații directe cu beneficiarii, precum: educația; sănătatea; asistența socială; serviciile comunitare locale. Din această perspectivă, se poate argumenta că există o inconsistență conceptuală între obiectul declarat al reformei și obiectul efectiv al intervenției. Strategiile utilizează o categorie largă – „servicii publice” – însă soluțiile propuse vizează în principal modernizarea serviciilor administrative și a interfeței dintre cetățean și administrație. Astfel, reforma este prezentată ca una a serviciilor publice în ansamblu, dar este operaționalizată preponderent ca o reformă a serviciilor administrative și a infrastructurii de e-guvernare.

Cea mai importantă inconsistență sistemică identificată în ambele strategii

constă în dependența implementării reformei de capacități instituționale pe care documentele le descriu simultan drept insuficient dezvoltate. Atât Strategia 2016–2020, cât și Strategia 2023–2030 atribuie administrației publice responsabilitatea realizării unor transformări complexe, în condițiile în care diagnosticul evidențiază deficiențe persistente privind resursele umane, coordonarea interinstituțională, capacitatea analitică și mecanismele de monitorizare. Din această perspectivă, o secvențiere mai clară a reformei, care să plaseze consolidarea capacității administrative ca etapă prealabilă a reformelor structurale și a procesului de integrare europeană, ar fi redus semnificativ riscul apariției unui decalaj între ambiția strategică și posibilitățile efective de implementare.

Discuții

Conceptual, cele două strategii conțin elemente comune, dar și diferențe privind logica reformei. Strategia RAP 2016–2020 adoptă o predominant administrativ-managerială, orientată spre eficiență, conformitate și dezvoltare economică, SRAP 2023–2030 fiind mai orientată spre guvernanta publică, calitatea serviciilor și rezultate sociale. În RAP 2016–2020 succesul reformei este definit prin performanța instituțiilor și apropierea de standardele europene, în SRAP succesul este asociat capacității administrației de a genera valoare publică, bunăstare și coeziune socială. Deși cele două documente împărtășesc aceleași valori fundamentale ale bunei guvernări, viziunea SRAP este mai amplă și mai matură conceptual, integrând dimensiuni care depășesc funcționarea internă a administrației vizând și efecte asupra societății.

Strategia din 2023 este elaborată după mai multe evaluări externe și după experiența acumulată în implementarea reformelor anterioare. Autorii par să adopte o evaluare mult mai critică decât cea din 2016. Afirmatia privind implementarea de doar 25% are și o funcție politică și strategică: justifică necesitatea unei noi reforme, explică de ce problemele structurale persist, legitimează noi intervenții și noi solicitări de finanțare externă. În literatura privind reformele administrative, situațiile când strategiile noi sunt construite pe baza constatării că reformele precedente au fost implementate insuficient sau parțial sunt numite „reciclarea reformelor”. Poate însemna continuitate, dar, totodată, repetarea ciclurilor de reformă fără rezultate semnificative poate genera în rândul actorilor implicați un efect numit „oboseala reformei” (Ortiz, 2003:14; Lora et al, 2003; Bowen, et al, 2016). Aceste situații diminuează nivelul de angajament instituțional și capacitatea administrației, dar și a cetățenilor de a susține procese complexe de transformare.

Analiza relației dintre problemele diagnosticate și soluțiile propuse evidențiază o provocare comună pentru ambele documente strategice: atât Strategia RAP 2016–2020, cât și SRAP 2023–2030 identifică deficitul de

capacitate administrativă drept una dintre cauzele majore privind performanța limitată a administrației publice. În primul document sunt semnalate dificultăți privind capacitatea instituțiilor responsabile de elaborarea politicilor publice, coordonare și monitorizare, iar în cel de-al doilea sunt evidențiate constrângeri de capacitate la nivelul administrației publice centrale și locale. În același timp, implementarea reformei este atribuită în principal acestor instituții. Astfel, administrația este considerată insuficient pregătită pentru a răspunde cerințelor actuale, însă este simultan desemnată principalul instrument de implementare a reformei. Capacitatea administrativă apare simultan atât ca obiect al reformei, cât și resursă necesară pentru realizarea acesteia. Această situație nu reprezintă neapărat o contradicție. Din perspectivă instituțională, reflectă ceea ce Quinn (2004) descrie prin metafora „construirii podului în timp ce acesta este traversat” - instituțiile responsabile de implementare trebuie să își dezvolte simultan capacitățile organizaționale necesare pentru realizarea schimbării.

Concluzii

Analiza comparativă a Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 și a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030 evidențiază atât elemente de continuitate, cât și transformări semnificative în modul de conceptualizare a reformei administrației publice din Republica Moldova. Deși ambele documente urmăresc consolidarea capacității administrative și îmbunătățirea performanței sectorului public, ele reflectă contexte instituționale și priorități de dezvoltare diferite, ceea ce influențează atât diagnosticul problemelor, cât și arhitectura soluțiilor propuse.

Rezultatele cercetării indică o evoluție de la o abordare predominant administrativ-managerială, centrată pe descentralizare, reorganizare funcțională și eficiență instituțională, către o abordare mai cuprinzătoare, care integrează transformarea digitală, dezvoltarea teritorială, orientarea către cetățean și crearea de valoare publică.

Analiza coerenței conceptuale relevă existența unor tensiuni și vulnerabilități care pot afecta capacitatea strategiilor de a orienta eficient procesele de reformă. În primul rând, se constată dificultatea concilierii unor principii care, deși compatibile la nivel normativ, pot genera obiective concurente în procesul de implementare. Relația dintre autonomia locală, subsidiaritate și eficiența administrativă ilustrează această situație, întrucât măsurile destinate creșterii capacității și eficienței administrației publice locale pot implica intervenții care limitează, cel puțin temporar, autonomia unităților administrativ-teritoriale.

În al doilea rând, cercetarea evidențiază existența unei tensiuni structurale comune ambelor strategii. Capacitatea administrativă redusă este identificată drept una dintre principalele cauze ale performanței insuficiente a administrației

publice, însă implementarea reformei este încredințată tocmai instituțiilor afectate de aceste limitări. Reforma depinde astfel de resurse organizaționale pe care urmărește simultan să le dezvolte, ceea ce amplifică dificultățile de implementare și crește riscul apariției unor decalaje între obiectivele asumate și rezultatele obținute.

De asemenea, analiza sugerează că persistența unor probleme similare în cele două documente strategice reflectă dificultatea transformării schimbărilor planificate în schimbări instituționale sustenabile. Continuitatea unor obiective și instrumente de reformă poate fi interpretată ca expresie a unui proces incremental de modernizare administrativă. Totuși, atunci când reformele sunt relansate succesiv pe baza constatării implementării insuficiente a strategiilor precedente, există riscul apariției fenomenelor „recilcarea reformei” și „oboseala reformei”, care pot afecta motivația actorilor implicați și capacitatea sistemului administrativ de a susține procese de schimbare pe termen lung.

Din perspectivă teoretică, studiul demonstrează utilitatea analizei coerenței conceptuale a documentelor strategice ca instrument de evaluare a calității designului reformelor administrative. Dincolo de formularea obiectivelor și a măsurilor de intervenție, eficacitatea unei strategii depinde de compatibilitatea dintre diagnosticul problemelor, valorile asumate, obiectivele urmărite și instrumentele instituționale utilizate. Inconsistențele identificate nu invalidează relevanța strategiilor analizate, însă semnalează existența unor condiții care pot influența capacitatea acestora de a produce schimbările preconizate.

În plan practic, rezultatele cercetării sugerează necesitatea unei atenții sporite acordate mecanismelor de dezvoltare a capacității administrative, gestionării tensiunilor dintre autonomie și eficiență, precum și consolidării legăturii dintre obiectivele strategice și resursele instituționale disponibile. În acest mod, strategiile de reformă pot deveni nu doar instrumente de orientare a schimbării, ci și cadre credibile pentru implementarea și sustenabilitatea acestora.

Recunoștință

Studiul este elaborat în cadrul proiectului 070102 *Efecte tranzitorii ale amalgamării voluntare asupra capacității administrative a colectivităților teritoriale locale*, finanțat de Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova.

Referințe bibliografice:

1. Arpinte, D. (2007). Strategie. În Zamfir C, Stănescu S. *Enciclopedia dezvoltării sociale* (pp. 549-553). Iași: Polirom.
2. Berkman, A. Ü. (1978). Strategy in Administrative Reform, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, nr. 19, pp. 9–20.
3. Bouckaert, G., Christopher P. (2004). *Reforma managementului public*.

Analiză comparată. Chișinău: Ed. Epigraf.

4. Bowen, T. R., Chan, J., Oeindrila, D., & Lambert, N. S. (2026). Reform Fatigue. *Research Paper No. 3394*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2736583>
5. Caiden, G.E. (1969). *Administrative reform*. Chicago: Aldine 1969.
6. Caiden, G.E. (1976). Implementation - the Achilles heel of Administrative Reform In: Leemans, A.F. (eds) *The Management of Change in Government*. Dordrecht: Springer, pp.142-164.
7. Council of the European Union. (2016). *Council conclusions on the Republic of Moldova* (Press release No. 60/16). Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15/fac-moldova-conclusions/pdf/> (accesat la 12.03.2026).
8. Dror, Y. (1976). Strategies for Administrative Reform. In Leemans, A.F. (eds) *The Management of Change in Government*. Dordrecht: Springer, pp. 126–141.
9. Farazmand, A. (2020). Trends in Public Administration Reforms: Assessing the Past and Looking into the Future; Rationales, Approaches, and Impacts. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, Vol. 8 No. 1, pp.1-18. <https://doi.org/10.56289/ijcsrp.143>.
10. Gibert P. & Thoenig J.-C. (2022). *Assessing Public Management Reforms*. Cham: Palgrave Macmillan.
11. Gibert, P., & Thoenig, J. C. (2022). *Assessing public management reforms*. Cham: Palgrave Macmillan.
12. Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
13. Howlett, M. (2003), Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration*, 46:471-494. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2003.tb01588.x>.
14. Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale university press.
15. Kroll. (2017). *Project Tenor II: Summary report: Report prepared for the National Bank of Moldova*. Kroll. https://www.bnm.md/files/Kroll_%20Summary%20Report.pdf (accesat la 14.03.2026).
16. Lora, E. A., Panizza, U., & Quispe-Agnoli, M. (2003, April). *Reform fatigue: Symptoms, reasons, implications* [Conference paper]. Conference *Rethinking Structural Reform in Latin America*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, GA. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.472421>.
17. March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78(3), pp.734–749.

18. Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, 72(1), pp. 107-114.
19. OECD. (2016). *Baseline measurement report: Moldova* (SIGMA Monitoring Reports). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/a6448f76-en>
20. Ortiz, G. (2003). Overcoming reform fatigue. *Finance & Development*, 40(3), pp.14-17.
21. Peters, B. G. (2024). Theoretical Approaches to Administrative Reform. In *Comparative Governance Reforms: Assessing the Past and Exploring the Future*. Cham: Springer Nature Switzerland, pp. 13-28.
22. Peters, B. G. (2026). *Administrative reform: Understanding success and failure*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
23. Quinn, R. E. (2004). *Building the bridge as you walk on it: A guide for leading change*. San-Francisco: Jossey-Bass.
24. Sanduța, I., & Preasca, I. (2016). *The Moldovan banking wars*. Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). Disponibil: <https://www.occrp.org/en/project/the-moldovan-banking-wars/the-moldovan-banking-wars> (accesat la 12.03.2026).
25. Popa, V. P. (2003). Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: Ed.TISH.

Acte normative

26. Guvernul Republicii Moldova (2016). *Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020*. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256–264, art. 1033, din 12-08-2016.
27. Guvernul Republicii Moldova (2023). *Hotărârea Guvernului nr. 352 din 7 iunie 2023 cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023–2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023–2030*. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 240-245 art. 599, din 14-07-2023.

REORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ȘI REZILIENȚA SOCIALĂ. UN CADRU ANALITIC PENTRU EVALUAREA CAPACITĂȚILOR ADAPTIVE LA NIVEL LOCAL

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANIZATION AND SOCIAL RESILIENCE. AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR ASSESSING ADAPTIVE CAPACITIES AT THE LOCAL LEVEL

DOI: 10.5281/zenodo.18228697

UDC: 352/354:316.42

Ina FILIPOV

Institutul de Cercetări Juridice, Politice
și Sociologice al Universității de Stat din Moldova

e-mail: inafilipov@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-8524-6784

Rezumat: *Reorganizarea administrativ-teritorială produce efecte care depășesc dimensiunea strict instituțională a reformei, influențând modul în care comunitățile locale își mențin coeziunea, își mobilizează resursele și răspund la schimbare. Articolul examinează relația dintre transformările administrativ-teritoriale și reziliența socială, pornind de la premisa că adaptabilitatea locală depinde atât de capacitatea administrațiilor publice locale, cât și de resursele sociale și comunitare existente la nivel teritorial. Situat la intersecția dintre științele administrative și sociologie, studiul propune un cadru analitic pentru evaluarea capacităților adaptive locale, construit prin corelarea dimensiunii instituționale cu mecanismele de adaptare comunitară. Demersul are caracter teoretico-analitic și valorifică literatura de specialitate, analiza documentară și sinteza conceptuală în vederea delimitării unor dimensiuni și indicatori relevanți pentru înțelegerea raportului dintre reorganizarea administrativ-teritorială, funcționarea administrației publice locale și consolidarea rezilienței sociale. În acest context, este formulată o matrice conceptual-analitică orientată spre evaluarea relației dintre capacitatea administrativă, adaptarea comunitară și procesele de transformare teritorială la nivel local.*

Cuvinte cheie: *reorganizare administrativ-teritorială, reziliență socială, capacitate adaptivă, administrație publică locală, adaptare comunitară, capacitate instituțională, guvernanță locală*

Abstract: *Administrative-territorial reorganization produces effects that go beyond the strictly institutional dimension of the reform, influencing the way local communities maintain their cohesion, mobilize their resources and respond to change. The article examines the relationship between administrative-territorial transformations and social resilience, starting from the premise that local adaptability depends both on*

the capacity of local public administrations and on the social and community resources existing at the territorial level. Situated at the intersection of administrative sciences and sociology, the study proposes an analytical framework for assessing local adaptive capacities, built by correlating the institutional dimension with community adaptation mechanisms. The approach is theoretical-analytical in nature and capitalizes on specialized literature, documentary analysis and conceptual synthesis in order to delineate relevant dimensions and indicators for understanding the relationship between administrative-territorial reorganization, the functioning of local public administration and the consolidation of social resilience. In this context, a conceptual-analytical matrix is formulated, aimed at evaluating the relationship between administrative capacity, community adaptation and territorial transformation processes at the local level.

Key words: administrative-territorial reorganization, social resilience, adaptive capacity, local public administration, community adaptation, institutional capacity, local governance

Introducere

Procesele de reorganizare administrativ-teritorială reprezintă una dintre cele mai complexe forme de reformă a administrației publice, întrucât presupun intervenții simultane asupra structurilor instituționale, mecanismelor de guvernare și relațiilor dintre administrație și comunitate. În ultimele decenii, numeroase state europene au inițiat reforme teritoriale motivate de necesitatea consolidării capacității administrative, reducerii fragmentării instituționale și creșterii eficienței furnizării serviciilor publice. Aceste transformări au fost asociate cu obiective mai largi de modernizare a sectorului public și de adaptare a sistemelor de guvernare la provocările generate de schimbările economice, demografice și sociale actuale (Pollitt & Bouckaert, 2017: 6-22).

În mod tradițional, literatura privind reorganizarea administrativ-teritorială a analizat efectele reformelor prin raportare la criterii precum eficiența administrativă, sustenabilitatea financiară, dimensiunea optimă a unităților administrativ-teritoriale sau capacitatea administrațiilor locale de a furniza servicii publice de calitate (Swianiewicz, 2010: 10-23; Kuhlmann & Bouckaert, 2016: 12-18). O asemenea abordare evidențiază dimensiunea instituțională a reformei și contribuie la înțelegerea modului în care modificările structurale pot influența performanța administrației publice locale. Totuși, schimbările teritoriale nu se produc într-un spațiu instituțional abstract, ci într-un context social concret, caracterizat prin relații comunitare, identități locale, rețele de cooperare și forme diferite de mobilizare a resurselor colective. Din acest motiv, evaluarea impactului reorganizării administrativ-teritoriale necesită depășirea perspectivelor exclusiv administrative și integrarea dimensiunii sociale a transformării.

În literatura de specialitate din Republica Moldova, problematica reorganizării administrativ-teritoriale este abordată în strânsă legătură cu procesul de consolidare a capacității administrațiilor publice locale și cu

necesitatea adaptării la exigențele guvernării contemporane. Analizând organizarea teritorială a puterii publice, Sergiu Cornea evidențiază faptul că reforma teritorială trebuie înțeleasă nu doar ca modificare a limitelor administrative, ci ca un proces de reconfigurare a raporturilor dintre competențe, resurse și mecanismele de exercitare a puterii la nivel local (Cornea, 2019: 220-236). În același timp, dezbaterile privind dimensiunea optimă a colectivităților teritoriale demonstrează că performanța administrațiilor locale nu poate fi explicată exclusiv prin criterii teritoriale sau demografice, fiind influențată de factori instituționali, economici și comunitari care variază de la un context local la altul (Cornea, 2023: 7-20). Aceste constatări sugerează că succesul unei reorganizări administrativ-teritoriale nu depinde doar de arhitectura instituțională rezultată, ci și de capacitatea actorilor locali de a valorifica resursele disponibile și de a răspunde adecvat proceselor de schimbare.

Interesul pentru această dimensiune este susținut de dezvoltarea conceptului de reziliență socială, utilizat pentru a explica modul în care comunitățile și sistemele sociale răspund schimbărilor, perturbărilor și proceselor de transformare. În literatura de specialitate, reziliența socială este asociată capacității comunităților de a absorbi șocuri, de a se adapta și de a menține funcțiile esențiale în condiții de schimbare (Adger, 2000: 347-349). Dezvoltările teoretice ulterioare au extins această perspectivă, subliniind faptul că reziliența nu reflectă doar capacitatea de rezistență, ci și abilitatea actorilor locali de a învăța, de a se reorganiza și de a transforma schimbarea în oportunitate de dezvoltare (Folke, 2006: 253-255; Berkes & Ross, 2013: 5-8). Adaptarea și transformarea, în această interpretare, devin elemente de seamă ale funcționării sistemelor locale.

Intersecția dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială este reprezentată de conceptul de capacitate adaptivă, înțeles ca abilitatea instituțiilor și comunităților de a mobiliza resurse și mecanisme de răspuns în contexte de schimbare (Smit & Wandel, 2006: 286-288; Engle, 2011: 648-651). Capacitatea adaptivă permite depășirea separației tradiționale dintre abordările administrative și cele sociologice, oferind un cadru de analiză în care performanța instituțională, participarea comunitară, capitalul social și mobilizarea resurselor pot fi examinate într-o manieră integrată. Această perspectivă este consonantă cu abordările recente privind capacitatea administrativă dezvoltate în literatura autohtonă. Un grup de autori argumentează că noțiunea de capacitate administrativă trebuie analizată într-o manieră integrativă, care depășește evaluările limitate la structuri organizaționale și resurse administrative și include dimensiuni legate de coordonare, adaptare și valorificarea resurselor disponibile (Cornea et al., 2025: 225-243). În acest sens, capacitatea adaptivă poate fi interpretată ca expresia interacțiunii dintre resursele instituționale și capacitatea

actorilor locali de a transforma schimbarea într-un proces de dezvoltare și învățare colectivă.

În literatura internațională, relația dintre capacitatea instituțională, dezvoltarea comunitară și reziliență a fost abordată din perspective diverse, care includ neo-instituționalismul (North, 1990: 3-15; Powell & DiMaggio, 1991: 38), teoriile capitalului social (Putnam, 1993: 35-42; Woolcock & Narayan, 2000: 225-249), studiile asupra rezilienței comunitare (Norris et al., 2008: 127-150; Berkes & Ross, 2013: 5-20) și abordările dezvoltării bazate pe capitalurile comunitare (Emery & Flora, 2006: 19-35). Aceste contribuții demonstrează că adaptarea la schimbare este rezultatul interacțiunii dintre instituții, comunități și resursele disponibile la nivel local.

Într-o direcție complementară, cercetările asupra administrației publice subliniază că eficiența instituțională și dezvoltarea comunitară nu pot fi analizate ca procese independente. Analizele recente arată că performanța administrațiilor locale nu poate fi redusă la dimensiuni strict organizaționale sau economice, fiind modelată de interacțiunea dintre factori instituționali, politici și sociali la nivel local (Cornea et al., 2025: 225-243). Dintr-o perspectivă sociologică, administrația publică locală este conceptualizată ca instituție socială implicată în gestionarea problemelor comunitare și a interesului public, ceea ce o plasează în centrul interacțiunilor dintre structuri instituționale și dinamici sociale (Cornea, 2010: 29).

În acest cadru, literatura de specialitate evidențiază faptul că furnizarea serviciilor publice locale este asociată cu procesele de consolidare a coeziunii sociale și cu susținerea capacității comunităților de a răspunde și de a se adapta la schimbări sugerând existența unei legături între eficiența instituțională, participarea socială și bunăstarea comunitară. Această relație este deosebit de relevantă pentru analiza rezilienței sociale, întrucât indică faptul că procesele de adaptare comunitară sunt strâns corelate atât cu performanța instituțiilor locale, cât și cu calitatea relațiilor dintre administrație și cetățeni.

Deși literatura de specialitate oferă contribuții consistente privind reorganizarea administrativ-teritorială, capacitatea adaptivă, dezvoltarea locală și reziliența comunitară, aceste teme continuă să fie abordate preponderent separat. Cercetările din domeniul administrației publice sunt orientate în principal spre analiza performanței instituționale, a organizării teritoriale și a eficienței structurilor administrative (Swianiewicz, 2010: 10-23; Cornea, 2019: 220-236; Cornea, 2023: 7-20), în timp ce studiile sociologice se concentrează asupra capitalului social, participării comunitare și a mecanismelor de adaptare la schimbare (Adger, 2000: 347-349; Berkes & Ross, 2013: 5-20; Cornea, 2024: 47-66). Prin urmare, rămâne insuficient explorată relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială, precum și mecanismele prin care transformările instituționale influențează capacitatea comunităților locale de a se

adapta și de a răspunde schimbării. Această lacună este cu atât mai evidentă în contextul proceselor actuale de modernizare administrativă și de consolidare a guvernantei locale, care impun o înțelegere mai profundă a raportului dintre transformarea instituțională și adaptarea comunitară.

Pornind de la această lacună, prezentul articol își propune să analizeze relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială, având ca reper conceptul de capacitate adaptivă. Demersul are un caracter teoretico-conceptual și urmărește elaborarea unui cadru analitic interdisciplinar care să integreze perspectivele administrației publice și ale sociologiei asupra adaptării locale. În acest sens, se urmărește dezvoltarea unei matrici conceptual-analitice destinată evaluării relației dintre capacitatea administrativă, adaptarea comunitară și procesele de transformare teritorială, oferind astfel un instrument care poate fi utilizat atât în cercetarea academică, cât și în fundamentarea politicilor publice orientate spre consolidarea rezilienței sociale în contexte de reorganizare administrativ-teritorială.

Metodologia cercetării

Articolul se bazează pe un demers teoretico-analitic, construit la intersecția științelor administrative și sociologiei, care urmărește examinarea relației dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială din perspectiva capacității adaptive. Abordarea valorifică analiza conceptuală și documentară a literaturii de specialitate, în vederea clarificării și corelării conceptelor de bază precum capacitatea administrativă, adaptare comunitară și reziliență.

Integrarea acestor perspective permite conturarea unui cadru analitic unitar, în care dimensiunea instituțională și cea socială sunt analizate în relație, nu separat. Pe această bază este construită o matrice conceptual-analitică orientată spre identificarea principalelor mecanisme de adaptare la nivel local și a relațiilor dintre performanța instituțională și dinamica comunitară. Astfel, demersul are un caracter deductiv și nu urmărește testarea empirică a unor ipoteze, ci elaborarea unui instrument interpretativ capabil să susțină analiza proceselor de adaptare în contexte de reorganizare administrativ-teritorială.

Rezultate

Literatura analizată permite conturarea unui traseu explicativ al relației dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială, care pornește de la transformările instituționale generate de reformele teritoriale, continuă cu mecanismele prin care instituțiile și comunitățile locale răspund schimbării și conduce, în final, la identificarea factorilor care influențează capacitatea de adaptare și consolidarea rezilienței sociale la nivel local. Din această perspectivă, analiza este structurată în jurul a patru dimensiuni complementare: reorganizarea administrativ teritorială ca proces de transformare instituțională, reziliența

socială și capacitatea adaptivă, rolul capitalurilor comunitare în procesele de adaptare locală și relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială, capacitatea instituțională și reziliența socială. Împreună, aceste dimensiuni oferă fundamentul conceptual necesar pentru elaborarea cadrului analitic dezvoltat în această cercetare.

Reorganizarea administrativ teritorială ca proces de transformare instituțională

Reorganizarea administrativ-teritorială este frecvent abordată în literatura de specialitate ca instrument de modernizare a administrației publice și de consolidare a capacității instituționale a colectivităților teritoriale. Din această perspectivă, reforma teritorială urmărește depășirea limitărilor generate de fragmentarea administrativă, optimizarea utilizării resurselor publice și crearea unor structuri capabile să răspundă mai eficient cerințelor de dezvoltare locală și regională (Swianiewicz, 2010:15-21; Pollitt & Bouckaert, 2017: 65-74).

Abordările actuale depășesc însă interpretarea reorganizării administrativ-teritoriale ca simplu exercițiu de redesenare a limitelor administrative, în logica neo-instituționalistă, reformele teritoriale reprezintă procese de schimbare instituțională care influențează distribuția competențelor, relațiile dintre nivelurile de guvernare și capacitatea actorilor locali de a mobiliza resurse și de a genera răspunsuri colective la provocările dezvoltării (North, 1990, pp. 83-92). Astfel, efectele reorganizării nu sunt determinate exclusiv de noile configurații teritoriale, ci și de modul în care instituțiile locale reușesc să se adapteze și să valorifice oportunitățile create de schimbare.

În literatura privind administrația publică locală este larg acceptată ideea că performanța instituțională nu depinde exclusiv de dimensiunea unităților administrativ-teritoriale. Studiile comparative realizate în statele europene demonstrează că unități teritoriale cu dimensiuni similare pot înregistra niveluri diferite de eficiență administrativă și de dezvoltare locală, în funcție de resursele disponibile, de calitatea guvernantei și de capacitatea organizațională a instituțiilor locale (Ladner et al., 2019: 35-41; Swianiewicz, 2010: 53-60). Drept urmare, reforma teritorială nu poate fi evaluată exclusiv prin criterii demografice sau geografice, ci trebuie analizată în raport cu efectele pe care le produce asupra funcționării sistemului local de guvernare.

Aceeași concluzie se regăsește și în literatura de specialitate din Republica Moldova. Analizând organizarea teritorială a puterii publice, Sergiu Cornea (2019) evidențiază că reforma administrativ-teritorială trebuie înțeleasă ca un proces de reconfigurare a structurilor de exercitare a puterii la nivel local și nu doar ca o modificare a delimitărilor teritoriale. În același timp dezbaterile privind dimensiunea optimă a colectivităților teritoriale demonstrează caracterul relativ al criteriilor utilizate pentru justificarea reformelor teritoriale, neexistând o

formulă universală capabilă să garanteze performanța instituțională în toate contextele locale (Cornea, 2023: 7-20).

Această perspectivă este consolidată de cercetările recente privind capacitatea administrativă. Potrivit lui Cornea et al. (2025), capacitatea administrativă nu poate fi redusă la resursele financiare, la numărul de angajați sau la structurile organizaționale existente, ci trebuie analizată ca un cumul de resurse, competențe, mecanisme de coordonare și capacități de adaptare. În acest sens, reorganizarea administrativ-teritorială poate crea premise favorabile pentru consolidarea administrației publice locale, însă efectele sale depind de capacitatea instituțiilor de a transforma schimbarea structurală într-un proces de dezvoltare organizațională și instituțională.

Similar, literatura privind amalgamarea colectivităților teritoriale subnaționale evidențiază că argumentele invocate în favoarea reformelor teritoriale depășesc considerentele de ordin financiar sau administrativ. Consolidarea unităților administrativ-teritoriale este asociată frecvent cu obiective precum creșterea capacității de planificare strategică, îmbunătățirea accesului la servicii publice și dezvoltarea unor mecanisme mai eficiente de coordonare și cooperare locală (Cornea, 2025: 19-34). Totuși, atingerea acestor obiective nu este automată, fiind condiționată de existența unor resurse instituționale și comunitare capabile să susțină procesele de schimbare.

Prin urmare, reorganizarea administrativ-teritorială poate fi interpretată ca un proces de transformare instituțională care modifică configurația sistemului local de guvernare și influențează capacitatea administrației publice locale de a mobiliza resurse și de a răspunde noilor exigențe de dezvoltare. Cu toate acestea, analiza reformei exclusiv din perspectivă instituțională oferă doar o imagine parțială asupra efectelor sale. Capacitatea administrațiilor locale de a funcționa eficient este strâns legată de caracteristicile comunităților de care le deserveșc și de resursele sociale disponibile la nivel local. Din acest motiv, înțelegerea consecințelor reorganizării administrativ-teritoriale necesită extinderea analizei către dimensiunea socială a adaptării și către mecanismele prin care comunitățile răspund proceselor de transformare.

Reziliența socială și capacitatea adaptivă

Interesul pentru reziliența socială s-a amplificat în ultimele decenii pe fondul intensificării proceselor de schimbare care afectează comunitățile și sisteme sociale. Transformările economice, mobilitatea populației, schimbările demografice, crizele sanitare, provocările climatice și reformele instituționale au evidențiat necesitatea înțelegerii mecanismelor prin care colectivitățile își mențin funcționalitatea și capacitatea de răspuns în contexte caracterizate prin incertitudine și schimbare. În acest context, conceptul de reziliență socială a devenit un instrument analitic utilizat pentru explicarea modului în care

comunitățile reușesc să gestioneze perturbările și să își păstreze capacitatea de dezvoltare (Adger, 2000: 347-348).

Primele abordări ale rezilienței au fost dezvoltate în domeniul ecologiei și al studiilor asupra sistemelor sociale și socio-ecologice (Folke, 2006: 253-255). În literatura actuală, reziliența socială este definită nu doar ca abilitate de a rezista în fața unor șocuri externe, ci și ca capacitate de adaptare și transformare în condiții de schimbare. Astfel, comunitățile reziliente nu sunt cele care conservă neapărat structurile existente, ci acelea care reușesc să își reorganizeze resursele, relațiile și mecanismele de funcționare pentru a răspunde unor condiții de dezvoltare (Berkes & Ross: 6-8).

Această perspectivă este deosebit de relevantă pentru analiza reorganizării administrativ-teritoriale. Reformele teritoriale modifică structurile instituționale, redistribuie competențe și resurse și generează noi forme de interacțiune între autorități și comunități. Din acest motiv, impactul lor nu poate fi exclusiv prin indicatori administrativi sau financiari. O reformă poate conduce la consolidarea capacității instituționale fără ca acest proces să fie însoțit de o creștere a coeziunii sociale sau a capacității comunităților de a se adapta schimbării. În mod similar, colectivitățile locale pot manifesta niveluri ridicate de adaptabilitate chiar și în condițiile unor resurse instituționale limitate, dacă dispun de relații sociale puternice și de mecanisme eficiente de mobilizare comunitară.

Astfel, reziliența socială este strâns legată de capacitatea actorilor locali de a utiliza resursele disponibile pentru a genera răspunsuri colective la provocările cu care se confruntă. Norris et al. (2008: 136-139) arată că reziliența comunitară este susținută de existența unor resurse economice, sociale, instituționale și informaționale care permit comunităților să anticipeze, să gestioneze și să depășească situațiile de criză. Într-o perspectivă similară, Berkes și Ross (2013: 10-12) evidențiază importanța leadership-ului local, a participării comunitare și a încrederii sociale în consolidarea capacității de adaptare.

Un aspect care nu trebuie ignorat în consolidarea capacităților adaptive este fenomenul granițelor sociale. Acestea pot persista chiar și după dispariția granițelor administrative. Existența unor identități locale distincte, a unor relații istorice de separare sau a unor percepții de tipul „noi” și „ei” poate limita cooperarea și integrarea comunităților reunite (Iosif, 2013: 72). În aceste condiții, capacitatea adaptivă a noii entități teritoriale depinde nu doar de resursele administrative și financiare disponibile, ci și de capacitatea actorilor locali de a construi punți între grupurile sociale separate de vechile granițe teritoriale sau simbolice.

Aceste abordări conduc către conceptul de capacitate adaptivă, utilizat pentru a descrie abilitatea sistemelor sociale și instituționale de a răspunde flexibil schimbărilor și de a valorifica oportunitățile generate de acestea. Potrivit lui Smit și Wandel (2006: 286-289), capacitatea adaptivă reflectă disponibilitatea

și mobilizarea resurselor necesare pentru gestionarea schimbării, în timp ce Engle (2011: 648-651) subliniază caracterul său multidimensional, rezultat din interacțiunea dintre factori instituționali, economici, sociali și culturali.

Din această perspectivă, capacitatea adaptivă poate fi interpretată ca un concept de legătură între dimensiunea administrativă și cea sociologică a dezvoltării locale. Pe de o parte, ea depinde de existența unor instituții funcționale, capabile să coordoneze procesele de schimbare și să mobilizeze resurse. Pe de altă parte, aceasta este influențată de caracteristicile comunității, de nivelul capitalului social, de participarea cetățenilor și de capacitatea actorilor locali de a coopera în vederea atingerii unor obiective comune. În consecință, adaptarea nu poate fi atribuită exclusiv administrației publice locale și nici exclusiv comunității, ci rezultă din interacțiunea dintre cele două componente.

Literatura autohtonă susține, indirect, această interpretare. Analizând rolul administrației publice locale, Valentina Cornea evidențiază faptul că eficiența intervențiilor publice este strâns legată de capacitatea instituțiilor de a răspunde nevoilor comunității și de a construi relații funcționale cu beneficiarii serviciilor publice (Cornea, 2024: 81-97). Această observație sugerează că procesele de adaptare și dezvoltare locală nu pot fi separate de calitatea relațiilor dintre administrație și comunitate, precum și de capacitatea acestora de a coopera în contexte de schimbare.

Prin urmare, reziliența socială poate fi înțeleasă ca rezultatul unui proces de adaptare care implică atât instituțiile, cât și comunitățile locale. În contextul reorganizării administrativ-teritoriale, capacitatea de a transforma schimbarea instituțională într-o oportunitate de dezvoltare depinde de existența unor mecanisme eficiente de coordonare, cooperare și mobilizare a resurselor. Din această perspectivă, capacitatea adaptivă reprezintă elementul central care face legătura dintre transformarea instituțională și reziliența socială, oferind cadrul conceptual necesar pentru analiza integrată a efectelor reformelor teritoriale asupra colectivităților locale.

Capitalurile comunitare și adaptarea locală

Capacitatea comunităților de a răspunde proceselor de schimbare nu poate fi explicată exclusiv prin caracteristicile instituțiilor publice și nici prin simpla existență a unor resurse materiale. Literatura privind dezvoltarea comunitară și reziliența socială evidențiază faptul că adaptarea este rezultatul mobilizării și interacțiunii dintre diferite categorii de resurse existente la nivel local. În această perspectivă, comunitățile nu sunt privite doar ca beneficiari ai politicilor publice, ci ca sisteme sociale capabile să genereze răspunsuri proprii la provocările și oportunitățile generate de schimbare.

Una dintre cele mai influente abordări în acest sens este *Community Capitals Framework*, elaborată de Emery și Flora (2006). Modelul pornește de la ideea că dezvoltarea comunitară și capacitatea de adaptare depinde de existența

și mobilizarea unor forme diferite de capital care interacționează și se consolidează reciproc. Spre deosebire de abordările care reduc dezvoltarea la dimensiunea economică sau instituțională, acest cadru conceptual propune o perspectivă integratoare asupra resurselor disponibile la nivel local.

În forma sa consacrată, modelul identifică șapte categorii principale de capital: capitalul natural, capitalul cultural, capitalul uman, capitalul social, capitalul politic, capitalul financiar și capitalul construit, cel din urmă incluzând infrastructura (Emery & Flora, 2006: 20-21). Fiecare dintre acestea contribuie într-o manieră specifică la funcționarea comunității și la capacitatea acesteia de a răspunde schimbării. Importanța modelului rezidă însă nu dor în identificarea diferitor tipuri de resurse, ci și în evidențierea relațiilor dintre acestea. Capacitatea unei comunități de a se adapta nu depinde exclusiv de volumul resurselor disponibile, ci și de posibilitatea transformării unui tip de capital în altul și de mobilizarea lor în scopul dezvoltării locale.

În contextul reorganizării administrativ-teritoriale, această perspectivă oferă o înțelegere mai nuanțată a proceselor de adaptare. Reformele teritoriale generează schimbări care influențează simultan mai multe categorii de capital. Modificarea structurilor administrative poate afecta capitalul politic prin reconfigurarea mecanismelor de reprezentare și participare, poate influența capitalul social prin transformarea relațiilor dintre actorii locali și poate crea noi oportunități sau constrângeri pentru valorificarea capitalului uman și financiar. Din acest motiv, efectele reorganizării nu pot fi evaluate exclusiv prin indicatori administrativi sau economici.

Dintre toate formele de capital identificate de *Community Capitals Framework*, capitalul uman și capitalul social ocupă o poziție importantă în explicarea rezilienței sociale. Capitalul uman este asociat nivelului de educație, competențelor profesionale, experienței și capacității indivizilor de a participa la procesele de dezvoltare comunitară. În același timp, capitalul social relectă existența relațiilor de încredere, a normelor de reciprocitate și a rețelelor de cooperare care facilitează acțiunea colectivă (Putnam, 1993: 167-176; Woolcock & Narayan, 2000: 226-230). Comunitățile caracterizate prin niveluri ridicate ale acestor forme de capital, manifestă, de regulă, o capacitate superioară de adaptare și mobilizare în situații de schimbare. .

Totodată, literatura privind guvernanta locală, evidențiază importanța capitalului instituțional și politic în procesele de adaptare. Deși aceste categorii nu sunt întotdeauna analizate distinct, ele se regăsesc în capacitatea instituțiilor de a coordona actorii locali, de a genera încredere și de a facilita participarea cetățenilor la procesele decizionale. În acest sens, cercetările privind capacitatea administrativă demonstrează că eficiența administrației publice locale depinde nu doar de resursele organizaționale disponibile, ci și de abilitatea instituțiilor de a

construi relații funcționale cu comunitatea și de a valorifica resursele existente la nivel local (Cornea et al., 2025: 225–243).

O perspectivă similară poate fi identificată și în cercetările privind rolul administrației publice locale în prestarea serviciilor sociale. Analizând relația dintre administrație și comunitate, Valentina Cornea evidențiază că eficiența intervențiilor publice este influențată de capacitatea instituțiilor de a răspunde nevoilor comunității și de a mobiliza resursele locale în vederea soluționării problemelor sociale (Cornea, 2024: 121-125). Această observație sugerează că reziliența socială este rezultatul unui proces de interacțiune între resursele comunitare și capacitatea instituțiilor de a le valorifica în mod eficient.

Prin urmare, capacitatea adaptivă poate fi înțeleasă ca expresia modului în care diferitele forme de capital existente la nivel local sunt mobilizate și transformate în mecanisme funcționale de răspuns la schimbare. În această perspectivă, reorganizarea administrativ-teritorială nu influențează reziliența socială în mod direct, ci prin efectele pe care le produce asupra resurselor comunitare și asupra capacității actorilor locali de a coordona și valorifica. Această interpretare permite depășirea abordărilor care explică adaptarea exclusiv prin performanța instituțională sau exclusiv prin caracteristicile comunității și oferă premisele constituirii unui model integrat de analiză a capacităților adaptive la nivel local.

Relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială, capacitatea instituțională și reziliența socială

Analiza literaturii de specialitate evidențiază faptul că reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială reprezintă procese aflate într-o relație complexă, care nu poate fi explicată prin raporturi directe de cauzalitate. Reformele teritoriale influențează structurile administrative, distribuția competențelor și accesul la resurse, însă efectele acestora asupra comunităților locale sunt mediate de o serie de factori instituționali și sociali care determină capacitatea actorilor locali de a răspunde schimbării. În consecință, impactul reorganizării administrativ-teritoriale nu poate fi evaluat exclusiv prin indicatori administrativi sau financiari, ci trebuie analizat în raport cu mecanismele de adaptare dezvoltate la nivel local.

În literatura privind administrația publică, capacitatea instituțională este frecvent asociată cu abilitatea autorităților publice de a formula și implementa politici, de a coordona procese organizaționale și de a mobiliza resurse pentru atingerea a obiectivelor de dezvoltare (Painter & Pierre, 2005: 2-5). Raportat la reformele teritoriale, această capacitate devine esențială, deoarece administrațiile locale sunt chemate să gestioneze procese de reorganizare care implică redistribuirea responsabilităților, restructurarea serviciilor publice și adaptarea mecanismelor de guvernare la noile condiții instituționale.

Totuși, cercetările privind dezvoltarea locală și reziliența socială demonstrează că performanța instituțională nu este suficientă pentru a explica modul în care comunitățile răspund schimbării. Comunități caracterizate prin niveluri similare ale capacității administrative pot manifesta grade diferite de adaptare în funcție de resursele sociale disponibile, de nivelul încrederii reciproce, de densitatea rețelelor de cooperare și de capacitatea actorilor locali de a genera acțiuni colective (Putnam, 1993:167-176; Woolcock & Narayan, 2000: 225-228). Acest fapt sugerează că relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială este influențată simultan de caracteristicile instituționale și de cele comunitare ale sistemului local.

Din această perspectivă, capacitatea adaptivă apare ca element de legătură între transformarea instituțională și reziliența socială. Conceptul exprimă abilitatea colectivităților locale de a utiliza resursele disponibile pentru a răspunde schimbării și de a transforma constrângerile generate de reformă în oportunități de dezvoltare. Spre deosebire de abordările care tratează administrația și comunitatea ca entități separate, perspectiva capacității adaptive pune accent pe interacțiunea dintre acestea și pe mecanismele prin care instituțiile și actorii locali contribuie împreună la procesele de adaptare.

În contextul reorganizării administrativ-teritoriale, capacitatea adaptivă este influențată de mai multe categorii de factori. O primă categorie este reprezentată de resursele instituționale, care includ competențele administrative, profesionalizarea personalului, capacitatea de planificare și mecanismele de coordonare existente la nivel local. O a doua categorie este constituită din resursele comunitare, precum capitalul social, participarea civică, nivelul de coeziune și capacitatea de mobilizare colectivă. O a treia categorie vizează relațiile dintre administrație și comunitate, reflectate prin încrederea în instituții, transparența procesului decizional și existența unor forme funcționale de cooperare între actori locali.

Această interpretare este compatibilă cu abordările privind capacitatea administrativă dezvoltate în literatura privind administrația publică (Cornea et al., 2025: 225–243), cât și cu cercetările privind reziliența comunitară și dezvoltarea bazată pe capitaluri comunitare (Emery & Flora, 2006; Berkes & Ross, 2013). În ambele cazuri, adaptarea este înțeleasă ca rezultat al interacțiunii dintre resurse, instituții și comunități, iar performanța sistemului local depinde de capacitatea acestora de a funcționa într-o manieră coordonată.

Prin urmare, reorganizarea administrativ-teritorială poate fi percepută ca un factor de transformare care influențează indirect reziliența socială. Reforma nu generează automat comunități mai reziliente și nici nu conduce inevitabil la diminuarea capacității de adaptare. Efectele sale depind de modul în care schimbările instituționale influențează capacitatea administrațiilor locale de a valorifica resursele existente și de capacitatea comunităților de a participa la

procesele de transformare. Din această perspectivă, relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială poate fi explicată prin intermediul capacității adaptive, care funcționează ca mecanism de mediere între schimbarea instituțională și rezultatele sociale ale acesteia.

Astfel, analiza realizată permite formularea unui model explicativ în care reorganizarea administrativ-teritorială reprezintă factorul de transformare, capacitatea adaptivă constituie mecanismul de mediere, iar reziliența socială exprimă rezultatul procesului de adaptare. O asemenea abordare oferă premisele necesare constituirii unui cadru analitic capabil să surprindă simultan dimensiunile instituționale și comunitare ale schimbării și să fundamenteze evaluarea capacităților adaptive.

Discuții

Analiza realizată evidențiază faptul că relația dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială nu poate fi explicată printr-o logică liniară de tip cauză-efect. Deși reformele teritoriale modifică structurile administrative, redistribuie competențe și resurse și influențează modul de organizare a administrației publice locale, efectele acestora asupra comunităților sunt mediate de o serie de factori care depășesc sfera strict instituțională. Din această perspectivă, reorganizarea administrativ-teritorială nu produce automat comunități mai eficiente, mai dezvoltate sau mai reziliente. Rezultatele depind de capacitatea colectivităților locale de a integra schimbarea în propriile mecanisme de funcționare și de a transforma noile condiții instituționale în oportunități de dezvoltare.

O asemenea interpretare permite depășirea unei limite frecvent întâlnite în literatura de specialitate. Cercetările consacrate reformelor administrativ-teritoriale sunt orientate, în principal, spre analiza eficienței instituționale, a dimensiunii optime a colectivităților teritoriale și a capacității administrațiilor publice locale de a furniza servicii publice. În paralel, literatura privind reziliența socială acordă prioritate capitalului social, participării, coeziunii comunitare și mecanismelor de mobilizare colectivă. Deși ambele direcții de cercetare oferă explicații valoroase, ele surprind doar parțial procesele prin care transformările instituționale influențează capacitatea comunităților de a răspunde schimbării.

În lumina argumentelor prezentate anterior, capacitatea adaptivă apare ca elementul de legătură dintre dimensiunea administrativă și cea sociologică a dezvoltării locale. Aceasta poate fi înțeleasă ca expresie a modului în care resursele instituționale și comunitare sunt mobilizate, coordonate și transformate în răspunsuri colective la schimbare. Se poate interpreta astfel, că adaptarea nu este rezultatul exclusiv al performanței administrației locale și nici al resurselor sociale existente în comunitate, ci rezultă din interacțiunea dintre acestea.

Analiza literaturii permite conturarea a patru dimensiuni funcționale ale

capacității adaptive. Prima dintre acestea este asociată resurselor și competențelor instituționale care permit administrației publice locale să gestioneze procesele de transformare. A doua vizează relațiile dintre instituții și comunitate, reflectate prin nivelul încrederii, participarea cetățenilor și capacitatea actorilor locali de a coopera. A treia dimensiune este legată de resursele sociale disponibile la nivel local, precum capitalul uman, capitalul social și leadership-ul comunitar. În sfârșit, cea de-a patra dimensiune exprimă capacitatea colectivităților locale de a învăța, de inova și de a transforma schimbarea într-un proces de dezvoltare. În vederea sintetizării acestor dimensiuni și a principalelor componente asociate lor, a fost elaborată matricea prezentată în Tabelul 1.

Tabelul 1: Matrice conceptual-analitică pentru evaluarea capacităților adaptive în contextul reorganizării administrativ-teritoriale

Dimensiune	Elemente de analiză	Indicatori orientativi	Contribuție la reziliența socială
Capacitate instituțională	Structuri administrative, competențe, resurse organizaționale	Profesionalizarea personalului, planificare strategică, acces la resurse, cooperare instituțională	Crește capacitatea de coordonare și răspuns la schimbare
Capacitate relațională	Relația administrație – comunitate	Participare publică, încredere instituțională, cooperare locală, mecanisme de consultare	Consolidează legitimitatea și acceptarea schimbării
Capacitate comunitară	Resurse sociale și umane	Capital social, capital uman, leadership local, mobilizare comunitară	Susține adaptarea colectivă și coeziunea socială
Capacitate transformativă	Inovare și învățare instituțională și comunitară	Proiecte inovatoare, parteneriate, transfer de cunoștințe, adaptarea politicilor	Facilitează transformarea schimbării în oportunitate de dezvoltare

Sursa: elaborat de autor în baza cadrului teoretic dezvoltat în cercetare

Importanța dimensiunilor prezentate anterior nu rezidă doar în existența lor separată, ci în modul în care acestea interacționează în contexte de schimbare instituțională. În practică, reorganizarea administrativ-teritorială generează efecte care se manifestă simultan asupra structurilor administrative, asupra relațiilor dintre instituții și comunitate și asupra capacității actorilor locali de a mobiliza resursele disponibile. Din acest motiv, impactul reformei asupra rezilienței sociale nu poate fi interpretat într-o manieră uniformă, fiind influențat de caracteristicile instituționale și comunitare specifice fiecărui teritoriu. De pildă, o capacitate instituțională ridicată rămâne o simplă structură tehnocratică dacă nu este dublată de o capacitate relațională care să asigure legitimitatea și acceptarea publică a noilor realități administrative.

Pentru a evidenția mecanismele prin care transformările generate de reorganizarea administrativ-teritorială influențează capacitatea de adaptare și reziliența socială la nivel local, a fost elaborată matricea explicativă prezentată în Tabelul 2. Aceasta surprinde principalele procese asociate reformei teritoriale, efectele acestora asupra capacității instituționale și comunitare, precum și implicațiile potențiale pentru consolidarea sau, dimpotrivă, vulnerabilitatea rezilienței sociale.

Tabelul 2. Matrice explicativă a relației dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială prin intermediul capacităților adaptive locale

Procese asociate reorganizării administrativ-teritoriale	Impact asupra capacității instituționale	Impact asupra capacității comunitare	Implicații pentru reziliența socială
Consolidarea structurilor administrative	Creșterea capacității de planificare și coordonare	Adaptarea la noile structuri de reprezentare	Poate consolida reziliența prin servicii mai eficiente, dar poate genera vulnerabilități dacă reduce proximitatea instituțională
Redistribuirea competențelor și responsabilităților	Clarificarea funcțiilor administrative și optimizarea deciziei	Reconfigurarea relațiilor dintre comunitate și instituții	Crește predictibilitatea și capacitatea de răspuns a sistemului local
Reorganizarea furnizării serviciilor publice	Eficientizarea utilizării resurselor	Modificarea accesului populației la servicii	Influențează direct capacitatea comunității de a face față schimbării
Consolidarea resurselor financiare și administrative	Sporirea autonomiei și capacității investiționale	Dezvoltarea inițiativelor comunitare	Susține adaptarea și dezvoltarea pe termen lung
Cooperarea intercomunală și interinstituțională	Extinderea capacității de coordonare	Consolidarea rețelelor locale de colaborare	Favorizează învățarea colectivă și răspunsul coordonat la provocări
Reconfigurarea participării și reprezentării	Adaptarea mecanismelor decizionale	Creșterea sau diminuarea implicării cetățenilor	Influențează nivelul de încredere și coeziune socială
Modificarea identităților teritoriale	Redefinirea relațiilor instituționale locale	Reconfigurarea sentimentului de apartenență	Poate consolida sau fragiliza reziliența socială

Sursa: elaborat de autor

Datele sistematizate în matricea de mai sus scot în evidență caracterul profund ambivalent al reformelor teritoriale. Procese precum consolidarea structurilor administrative sau reorganizarea serviciilor aduc avantaje clare de eficiență managerială, dar pot genera, ex-ante, vulnerabilități majore la nivel comunitar prin reducerea proximității fizice dintre cetățeni și centrele decizionale, fapt ce impune o monitorizare atentă a indicatorilor de participare și reprezentare.

Pentru a evidenția mai clar modul în care dimensiunea administrativă și cea sociologică se intersectează în procesele de adaptare, modelul a fost extins prin raportarea la principalele categorii de capital comunitar identificate în literatura de specialitate (*Tabelul 3*). Această abordare permite observarea modului în care diferitele resurse existente la nivel local contribuie la dezvoltarea capacităților adaptive.

Tabelul 3: Capitalurile comunitare și rolul lor în dezvoltarea capacităților adaptive locale

Capital comunitar	Dimensiune administrativ-instituțională	Dimensiune sociologică/comunitară	Exemple de indicatori
Capital uman	Profesionalizarea personalului administrativ	Competențe, leadership, migrație	Calificarea personalului, rata migrației, participare comunitară
Capital instituțional	Eficiență organizațională, absorbția resurselor	Încredere în instituții, participare	Proiecte implementate, încredere instituțională
Capital social	Cooperare interinstituțională	Rețele sociale, solidaritate	Parteneriate locale, voluntariat, cooperare comunitară
Capital cultural	Promovarea identității teritoriale	Sentiment de apartenență	Inițiative culturale, participare la activități comunitare
Capital financiar	Sustenabilitate bugetară	Mobilizarea resurselor locale	Venituri proprii, diversificarea surselor de finanțare

Sursa: elaborat de autor prin adaptarea Community Capitals Framework (Emery & Flora, 2006)

În această abordare, reorganizarea administrativ-teritorială influențează simultan mai multe categorii de capital, iar efectele sale asupra rezilienței sociale depinde de capacitatea actorilor locali de a mobiliza și combina aceste resurse. Prin urmare, reforma nu trebuie privită exclusiv ca proces de reorganizare administrativă, ci ca proces de reconstrucție a relațiilor dintre instituții,

comunități și resursele disponibile la nivel local. Corelarea componentelor administrative cu cele sociologice prin prisma capitalurilor comunitare relevă faptul că reconfigurarea teritorială acționează ca un reformator al resurselor locale. Indicatori precum dinamica migrației (capital uman) sau rata parteneriatelor locale (capital social) devin variabile critice care determină dacă surplusul financiar obținut prin amalgamare, spre exemplu, va fi convertit în reziliență reală sau va accentua declinul periferic.

Pe baza argumentelor dezvoltate poate fi formulat un model explicativ al relației dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială. Acesta sugerează că efectele reformei sunt mediate de capacitatea adaptivă a sistemului local și că reziliența socială reprezintă rezultatul interacțiunii dintre resursele instituționale și cele comunitare (*Figura 1*).

Figura 1: Model explicativ al relației dintre reorganizarea administrativ-teritorială și reziliența socială



Sursa: elaborat de autor

Modelul propus evidențiază faptul că reorganizarea administrativ-teritorială nu influențează direct reziliența socială. Efectele sale sunt mediate de capacitatea adaptivă a sistemului local, respectiv de modul în care instituțiile și comunitățile reușesc să mobilizeze și să valorifice resursele disponibile. În această perspectivă, eficiența administrativă reprezintă o condiție necesară, dar insuficientă pentru consolidarea rezilienței sociale.

Concluzii

Reorganizarea administrativ-teritorială este, de regulă, discutată în termeni de eficiență, dimensiune optimă a unităților administrativ-teritoriale sau capacitate instituțională. O asemenea abordare este necesară, dar insuficientă. Dincolo de modificările produse la nivelul structurilor administrative, reforma intervine într-un spațiu social deja constituit, format din relații, identități, practici, resurse și mecanisme de cooperare care influențează modul real în care comunitățile reacționează la schimbare.

Analiza realizată a urmărit tocmai această dimensiune mai puțin vizibilă a reformei. Efectele reorganizării administrativ-teritoriale nu sunt determinate exclusiv de caracteristicile instituționale ale noilor structuri administrative, ci de capacitatea colectivităților locale de a integra schimbarea și de a transforma resursele disponibile în răspunsuri adaptive. Reziliența socială apare astfel nu ca o consecință automată a reformei, ci ca rezultatul interacțiunii dintre instituții și comunități în gestionarea transformării.

Perspectiva propusă în această lucrare pornește de la ideea că între schimbarea instituțională și efectele sale sociale există un spațiu de interacțiune care nu poate fi ignorat. În acest spațiu se întâlnesc capacitatea administrației de a coordona procesele de transformare, disponibilitatea comunității de a participa la acestea și posibilitatea valorificării resurselor existente la nivel local. Tocmai această interacțiune explică de ce reforme similare pot produce rezultate atât de diferite în contexte teritoriale diferite.

Din acest punct de vedere, evaluarea reorganizării administrativ-teritoriale presupune depășirea unei perspective exclusiv administrative și integrarea dimensiunilor comunitare în analiza proceselor de schimbare. Nu doar instituțiile se adaptează reformei, ci și comunitățile. La rândul lor, comunitățile influențează modul în care reforma este acceptată, interpretată și valorificată în practică.

În condițiile actuale, în care procesele de transformare teritorială continuă să ocupe un loc important pe agenda modernizării administrației publice din Republica Moldova, înțelegerea profundă a relației dintre capacitatea instituțională, resursele comunitare și reziliența socială devine esențială. Prin urmare, succesul unei reforme teritoriale pare să depindă nu doar de modul în care sunt reorganizate instituțiile, ci și de capacitatea comunităților de a transforma schimbarea într-un proces de adaptare și dezvoltare durabilă.

Recunoștință

Articolul este elaborat în cadrul subprogramului 01.05.01 Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice, realizat de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

Referințe bibliografice:

1. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press;
2. Swianiewicz, P. (Ed.). (2010). *Territorial consolidation reforms in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

3. https://www.researchgate.net/publication/236135200_TERRITORIAL_CO NSOLIDATION_REFORMS_IN_EUROPE;
4. Kuhlmann, S., & Bouckaert, G. (Eds.). (2016). *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons* (Governance and Public Management Series). Palgrave Macmillan.
5. <https://link.springer.com/book/10.1057/978-1-137-52548-2>;
6. Cornea, S. (2019). *Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova*. Presa Universitară Clujeană. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/64948/ssoar-2019-cornea-Reorganizarea_teritoriala_a_puterii_locale.pdf;
7. Cornea, S. (2023). Stabilirea dimensiunii teritoriale optime a colectivității locale – o sarcină (i)realizabilă? *Buletinul științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale*, 2(17), 7–20. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10437556>;
8. Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: Are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347–364.
9. [file:///D:/Downloads/Social_and_Ecological_Resilience_Are_They_Related .pdf](file:///D:/Downloads/Social_and_Ecological_Resilience_Are_They_Related.pdf);
10. Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253–267. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002>;
11. Berkes, F., & Ross, H. (2013). Community resilience: Toward an integrated approach. *Society & Natural Resources*, 26(1), 5–20.
12. <https://doi.org/10.1080/08941920.2012.736605>;
13. Smit, B., & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 282–292. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.03.008>;
14. Engle, N. L. (2011). Adaptive capacity and its assessment. *Global Environmental Change*, 21(2), 647–656.
15. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.01.019>;
16. Cornea, V., Cornea, S., Filipov, I., & Mandaji, E. (2025). Capacitatea administrativă: De la „dezordine conceptuală” la un model integrativ de evaluare. În L. Marina & B. N. Mucea (coord.), *Premise ale cunoașterii sociale în secolul XXI* (pp. 225–243). Tritonic Books.
17. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
18. [https://epistemh.pbworks.com/f/8.%20Institutions_Institutional_Change_a nd_Economic_Performance.pdf](https://epistemh.pbworks.com/f/8.%20Institutions_Institutional_Change_and_Economic_Performance.pdf);

19. Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). Introduction. În W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1–38). University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226185941.001.0001>;
20. Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition and Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>;
21. Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225–249.
22. https://www.researchgate.net/publication/5217916_Social_Capital_Implications_for_Development_Theory_Research_and_Policy;
23. Norris, F. H., et al. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2), 127–150. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>.
24. Iosif, L. (2013). Education and social borders within urban outskirts. *Styles of Communication*, 5(1), 69–79.
25. https://www.researchgate.net/publication/344337666_Education_and_Social_Borders_within_Urban_Outskirts#fullTextFileContent.
26. Emery, M. E., & Flora, C. B. (2006). Spiraling-up: Mapping community transformation with community capitals framework. *Community Development*, 37(1), 19–35.
27. https://www.researchgate.net/publication/254909093_Spiraling-Up_Mapping_Community_Transformation_with_Community_Capitals_Framework;
28. Cornea, V. (2024). *Construcția socială a administrației publice: Procese și instituții*. Presa Universitară Clujeană.
29. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Cornea%20V.%20Construcția%20social%C4%83%202024.pdf;
30. Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (Eds.). (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>;
31. Cornea, V. (2025). Paradoxul capacității administrative în procesul de amalgamare voluntară din Republica Moldova. *Buletinul științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale*, 2(19), 19–34. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18228909>;
32. Painter, M., & Pierre, J. (Eds.). (2005). *Challenges to state policy capacity. Global trends and comparative perspectives*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230524194>.

A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF REGIONAL POLICIES IN LATVIA AND MOLDOVA

O ANALIZĂ COMPARATIVĂ A EVOLUȚIEI POLITICILOR REGIONALE DIN LETONIA ȘI MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.18228697
UDC: 332.1(474.3+478):339.923

Elena MANDAJI

Cahul University Center "Bogdan Petriceicu Hasdeu",
Technical University of Moldova
E-mail: emandaji@yahoo.com
ORCID ID: 0000-0003-0924-4602

Rezumat: *Articolul oferă o analiză comparativă a evoluției politicilor de dezvoltare regională din Letonia și Republica Moldova, pornind de la o moștenire instituțională post-sovietică comună și evidențiind traiectoriile lor divergente de dezvoltare. Cercetarea se bazează pe o abordare comparativă calitativă, combinând analiza documentară a legislației naționale și europene, rapoartele instituționale și literatura academică relevantă. Studiul propune o periodizare a dezvoltării politicii regionale, identificând etape distincte, modelate de dinamica politică, instituțională și de integrare europeană. Deși ambele țări au inițiat reforme în condiții structurale similare la începutul anilor 1990, Letonia a urmat o cale consecventă de consolidare instituțională și aliniere la acquis-ul Uniunii Europene, culminând cu integrarea deplină în mecanismele politicii de coeziune. În schimb, Republica Moldova a cunoscut reforme discontinue, caracterizate prin fragmentare administrativă și capacitate instituțională limitată. Constatările demonstrează că eficacitatea politicii regionale este puternic influențată de coerența cadrului legislativ, dezvoltarea guvernancei pe mai multe niveluri și accesul la instrumentele financiare europene.*

Cuvinte cheie: *dezvoltare regională, politică de coeziune, guvernance pe mai multe niveluri, reformă administrativ-teritorială, Letonia, Republica Moldova, integrare europeană, NUTS.*

Abstract: *The article provides a comparative analysis of the evolution of the regional development policies in Latvia and the Republic of Moldova, starting from a common post-Soviet institutional legacy and highlighting their divergent development trajectories. The research is based on a qualitative comparative approach, combining documentary analysis of national and European legislation, institutional reports, and relevant academic literature. The study proposes a periodization of regional policy development, identifying distinct stages, shaped by political, institutional, and European integration dynamics. While both countries, initiated reforms under similar structural conditions in the early 1990s, Latvia followed a consistent path of institutional*

consolidation and alignment with the European Union acquis, culminating in full integration into cohesion policy mechanisms. In contrast, the Republic of Moldova experienced discontinuous reforms, characterized by administrative fragmentation and limited institutional capacity. The findings demonstrate that the effectiveness of regional policy is strongly influenced by the coherence of the legislative framework, the development of multilevel governance and access to European financial instruments.

Key words: regional development, cohesion policy, multilevel governance, administrative-territorial reform, Latvia, Republic of Moldova, European integration, NUTS.

Introduction

The processes of political and economic transformation in Central and Eastern Europe, initiated after the collapse of the Soviet Union, have led to the emergence of new paradigms of territorial organization and development. In this context, regional development policies have become an essential tool for reducing socio-economic disparities between regions, strengthening territorial governance and facilitating integration into European structures. Especially for post-Soviet states, the development of a coherent regional policy was an important element of the transition process towards a market economy and European governance models.

After proclaiming independence in 1991, both the Republic of Latvia and the Republic of Moldova faced similar challenges related to restructuring the administrative-territorial system, managing regional disparities, and adapting public institutions to new political and economic realities. However, the evolution of regional policies in the two states followed different trajectories, largely determined by the domestic political context, institutional capacity and strategic orientation towards European integration.

In the specialized literature, regional development policy is analyzed in close connection with the processes of decentralization, multilevel governance and economic and social cohesion. Researchers such as Michael Keating emphasize the role of regions as an intermediate level of governance in contemporary states, highlighting the importance of territorial autonomy and institutional capacity in the process of regional development. At the same time, studies conducted by Andrés Rodríguez Pose highlight that the efficiency of regional policies depends largely on the quality of institutions and the ability of local actors to capitalize on available resources.

The concept of multi-level governance, developed by Liesbet Hooghe and Gary Marks, provides a relevant analytical framework for understanding how regional policies are implemented through the interaction between the European, national and regional levels. This approach is particularly important in the case of European Union member states, where cohesion policy is one of the main instruments for reducing territorial disparities.

In this context, Latvia represents a relevant case study for analyzing the evolution of regional development policy in post-Soviet states that managed to quickly integrate the mechanisms and instruments of European cohesion policy. The Latvian experience provides important examples regarding institutional reforms, administrative-territorial reorganization and the use of European funds for regional development.

Regional development policy: conceptual landmarks and theoretical approaches.

Regional development policy represents an important area of contemporary public policies, aiming to reduce socio-economic disparities between different territories and promote balanced development at national and supranational levels. In the specialized literature, regional development is analyzed in close connection with the processes of administrative decentralization, territorial governance and economic and social cohesion.

One of the relevant theoretical perspectives on regional development is *the institutional approach*, which emphasizes the role of governance structures and administrative capacity in stimulating territorial development. According to Michael Keating, regions have become essential actors in contemporary political systems because they represent the intermediate level of governance capable of coordinating public policies adapted to local specificities. In his analysis of regionalism and territorial policies in Europe, Keating highlights the fact that regional development does not only depend on economic resources, but also on the existence of efficient regional institutions and adequate administrative capacity (Keating, 1998).

At the same time, the economic literature on regional development emphasizes the importance of institutional factors and social capital in the dynamics of territorial development. Studies by Andrés Rodríguez-Pose demonstrate that the economic performance of regions is influenced not only by infrastructure or investments, but also by the quality of institutions and the capacity of local actors to capitalize on economic opportunities. Rodríguez-Pose argues that regions with weak institutions or ineffective governance mechanisms tend to lag behind in the development process, even when they benefit from considerable financial resources (Rodríguez-Pose, 2013).

Another important perspective on regional policies is the theory of multi-level governance, developed by Liesbet Hooghe and Gary Marks. This approach explains how the processes of developing and implementing public policies are distributed between different levels of governance – European, national, regional and local. According to the authors, European integration has generated a redistribution of political powers, in which regions and local authorities have acquired an increasingly important role in managing regional development programs (Hooghe & Marks, 2003).

In the context of the European Union, cohesion policy is one of the main instruments for reducing regional disparities and stimulating territorial development. This policy is based on the principles of territorial solidarity, strategic programming and partnership between different institutional levels. Barca's analyses highlight the fact that effective territorial policies must be adapted to the specifics of each region and capitalize on local resources through appropriate institutional mechanisms (Barca, 2009).

In recent literature on regional development, the concept of place-based development has become central to understanding how public policies can contribute to reducing territorial disparities. According to this approach, regional development must take into account the economic, social and institutional characteristics of each territory, avoiding the application of uniform public policy models (McCann & Ortega-Argilés, 2015). Thus, effective regional policies must combine financial instruments, institutional mechanisms and development strategies adapted to regional specificities.

Contemporary literature also highlights the important role of territorial governance and inter-institutional cooperation in the implementation of regional policies. Pike, Rodríguez-Pose and Tomaney emphasize that regional development must be analyzed in a complex framework that includes the interaction between public actors, the private sector and civil society, as well as the relationships between different levels of governance (Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2017). This perspective reflects the current trend to consider regional development not only as an economic process, but also as an institutional and political process.

In the case of post-socialist states in Central and Eastern Europe, regional development policies have been deeply influenced by the European integration process and the adoption of the institutional framework of the European Union's cohesion policy. The administrative and institutional reforms implemented in these states aimed to create regional structures capable of managing development programs and efficiently using European funds (Bachtler & Wren, 2016).

In this context, the analysis of the evolution of regional development policy in Latvia offers a relevant perspective on how a post-Soviet state managed to build an efficient institutional system for planning and implementing regional policies. The Latvian experience is particularly important for the Republic of Moldova, which is in a continuous process of administrative-territorial reform and adaptation to European standards in the field of regional development.

Research methodology

The research methodology is based on a qualitative approach, combining several analysis methods used during the development of the article. First, the documentary analysis method was applied, by examining national and European

legislative acts, public policy documents and institutional reports relevant to the field of regional development. Second, the comparative analysis method was used, which allowed highlighting the differences and similarities between the evolution of regional policy in Latvia and the Republic of Moldova. The research also integrated institutional analysis, in order to assess the governance framework and the administrative capacity of the structures involved. Last but not least, the policy analysis method was applied, to examine the coherence, efficiency and impact of the instruments used in the field of regional development.

Results

The political and institutional transformations that took place in Central and Eastern Europe after the collapse of the Soviet Union generated favorable conditions for the emergence of new models of territorial organization and regional governance. In the post-Soviet states, regional development policies emerged in response to the need to reduce territorial disparities, modernize the administrative system, and adapt public institutions to the principles of a market economy and democratic governance.

To understand the evolution of regional policies in Eastern Europe, it is essential to analyze the political context in which these policies emerged. Both Latvia and the Republic of Moldova became independent states following the disintegration of the Soviet Union, but their political and institutional trajectories evolved differently, directly influencing the development of regional policies.

In the case of Latvia, the process of regaining independence began with the adoption of the *Declaration on the Restoration of Independence of the Republic of Latvia* by the Supreme Council of the Republic of Latvia on 4 May 1990 (The Supreme Council Declaration, 1990). The process was completed in 1991, in the context of the collapse of the Soviet Union and the international recognition of the Latvian state.

After gaining independence, Latvia initiated a broad process of institutional and economic reform, aimed at consolidating the democratic state and integrating into Euro-Atlantic structures. In this context, public administration reform and territorial reorganization became important priorities for the Latvian government, in particular with a view to reducing regional imbalances and creating an efficient system of territorial governance. In the 1990s, Latvian authorities began to develop the first regional planning tools and create administrative structures capable of managing regional development policies.

In the case of the Republic of Moldova, independence was proclaimed on August 27, 1991, through the adoption of the *Declaration of Independence of the Republic of Moldova* by the Parliament of the Republic of Moldova (Parliament Decision, no. 691, 1991). As in other post-Soviet states, the process of political and economic transition was accompanied by multiple challenges, including

economic instability, incomplete institutional reforms, and difficulties in the process of administrative decentralization.

The legacy of the Soviet administrative system represented a major challenge for both states. During the Soviet period, territorial organization was characterized by a high degree of centralization, and economic policies were planned at the central level, without taking into account regional specificities or local needs. After gaining independence, both Latvia and the Republic of Moldova had to develop new institutional mechanisms that would allow for the planning and implementation of regional development policies.

However, differences between the two countries have become evident in the pace and direction of institutional reforms. Latvia has adopted administrative and territorial reforms relatively quickly, in parallel with the process of preparing for accession to the European Union. In contrast, the Republic of Moldova has encountered difficulties in implementing territorial reforms and strengthening institutions responsible for regional development, which has influenced the effectiveness of public policies in this area.

In the literature, these differences are explained by factors such as geopolitical orientation, institutional capacity and the degree of integration into European structures (Bachtler & Wren, 2016). In the case of the Baltic states, including Latvia, the prospect of accession to the European Union has been a major factor in institutional modernization and the adaptation of regional policies to European standards.

The institutional transformations that followed the restoration of independence of the Baltic States in the early 1990s had a significant impact on the public administration systems and the territorial organization of the state. In the case of Latvia, local government reform represented one of the central elements of the process of democratization and modernization of public governance. The administrative system inherited from the Soviet period was characterized by a high degree of centralization and limited autonomy of local authorities, which determined the need for profound institutional reforms (Vanags & Vilka, 2005).

During the Soviet period, local administrations functioned more as extensions of central party and state structures, without the real capacity to adopt independent decisions regarding local development. After the proclamation of independence, one of the main priorities of institutional reforms was the creation of a system of local self-government, based on the principles of decentralization and administrative autonomy, in accordance with European governance standards (Vanags & Vilka, 2005; Report, 2019).

The first legislative reforms were initiated in the period 1990–1994, when several normative acts were adopted, that established the legal framework for the functioning of local administrations. During this period, laws on the self-

government of districts, cities and communes were adopted, and later a single law on local government was developed, which defined the competences of local authorities and their responsibilities in the provision of public services.

However, the administrative-territorial structure of Latvia in the early 1990s was characterized by a high degree of institutional fragmentation. There was a very large number of small administrative units, many of which had limited financial resources and administrative capacities. As a result, the provision of public services and the implementation of local development policies were often inefficient, which led to the initiation of a broad process of administrative-territorial reform (Vanags, 2010).

The structure of local administration during this period can be understood more clearly by analyzing the existing institutional organization before the implementation of major territorial consolidation reforms (Figure 1).

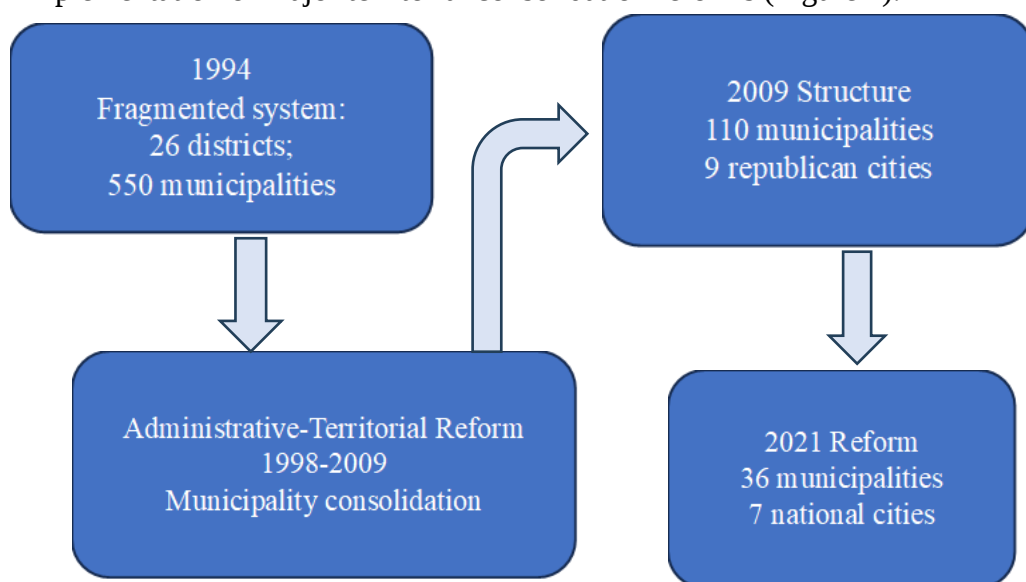


Figure 1. Evolution of the structure of local government in Latvia (1994–2021)

Source: the table was created by the author

As can be seen in Figure 1, the administrative system of Latvia in the first stage of the post-Soviet transition was characterized by a very large number of administrative units, including districts, towns, and rural parishes. This institutional fragmentation has created difficulties in coordinating public policies and ensuring efficient administrative services. As a result, the Latvian authorities initiated a broad process of administrative-territorial reform, which began in the late 1990s and aimed at consolidating municipalities and increasing the administrative capacity of local authorities (Vanags & Vilka, 2005).

An important moment in this process was the adoption of the *Law on*

Administrative-Territorial Reform in 1998 (The Saeima¹ Decision, 1998), which established the principles of reorganization of administrative units and aimed at creating economically and administratively viable municipalities. The reform was implemented gradually and led to a significant reduction in the number of local administrative units, as well as to the consolidation of the powers of municipal authorities.

The administrative-territorial reform process continued in the following period, culminating with the reorganization of the administrative system in 2009 and with a new stage of territorial consolidation achieved in 2021. These reforms contributed to the creation of larger and more efficient municipalities, capable of providing quality public services and actively participating in the implementation of regional policies and the management of European funds (Report, 2019).

In contrast to Latvia's evolution, the Republic of Moldova followed a different trajectory in terms of territorial administration reform. Although there were initiatives to modernize the territorial organization of the state in the 1990s, the reform process was characterized by institutional discontinuity and frequent changes in the administrative model.

The evolution of the main stages of the administrative-territorial reform in the Republic of Moldova is presented in the following figure (Figure 2).

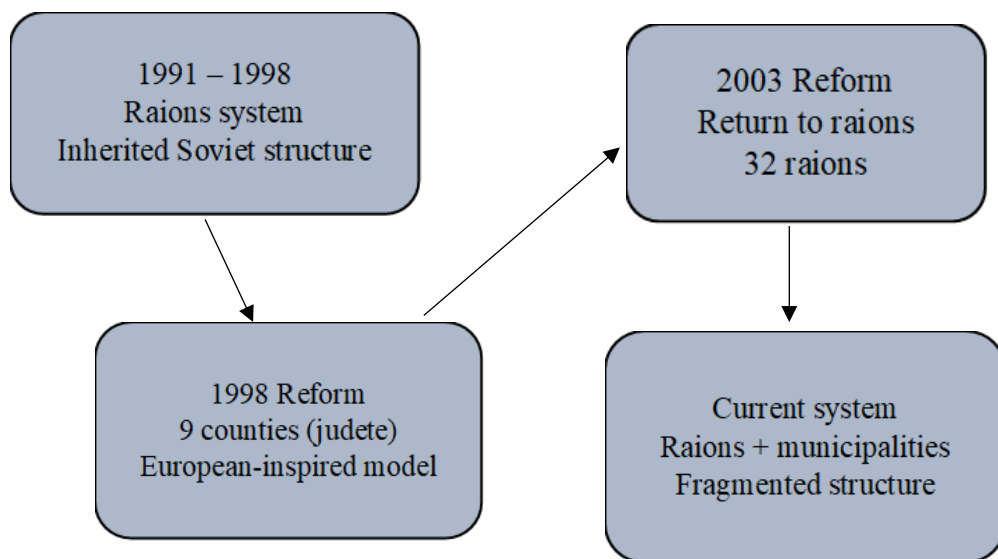


Figure 2. Evolution of the organization of territorial administration in the Republic of Moldova

Source: the table was created by the author

As Figure 2 indicates, the territorial organization of the Republic of Moldova has gone through several distinct stages. The transformations of the

administrative system in the Republic of Moldova after the proclamation of independence were closely linked to the evolution of the legislative framework regulating the administrative-territorial organization of the state. After 1991, the administrative structure was largely maintained based on the Soviet model of districts, but in the second half of the 1990s the authorities initiated a reform aimed at approaching European administrative models. An important moment in this process was the adoption of the *Law on the Administrative-Territorial Organization of the Republic of Moldova*, which establishes the structure of administrative-territorial units and the principles of organizing local administration. According to the provisions of this law, the administrative-territorial units of the Republic of Moldova are organized on several levels, including districts, municipalities, cities and villages (Parliament Decision, no. 764, 2001).

This legal regulation consolidated the district-based administrative model, thus returning to the traditional administrative structure after the 1998 reform that introduced the county system. As a result, the current administrative system of the Republic of Moldova is characterized by a relatively large number of administrative-territorial units and a high degree of institutional fragmentation, which influences the capacity of local authorities to implement effective regional development policies (OECD Multi-level Governance Studies, 2020).

The comparative analysis of the evolution of administrative-territorial reforms in Latvia and the Republic of Moldova highlights important differences in terms of the continuity of reforms and the institutional capacity to implement them. While Latvia followed a gradual and coherent process of strengthening local administration, the Republic of Moldova experienced several structural changes in the administrative model, which influenced the stability and efficiency of the territorial governance system.

The evolution of regional development policy in Latvia. The formation of regional development policy in Latvia must be analyzed in the context of the profound political and economic transformations that took place after the restoration of the state's independence in the early 1990s. The transition process from a planned economy to a market economy, as well as the restructuring of public institutions, generated major changes in the way territorial administration is organized and in regional development management mechanisms. During this period, Latvian authorities began to develop the first institutional and legislative instruments aimed at strengthening local autonomy and reducing territorial disparities.

During the Soviet period, regional development was managed through centralized economic planning mechanisms, and local authorities lacked real autonomy in decision-making. Local administrative structures functioned mainly as extensions of the central government system, and strategic decisions regarding

economic and social development were made centrally. Consequently, the concept of regional policy in the modern sense of the term was practically absent, as economic planning was carried out at the level of the entire Soviet economy and did not take into account regional particularities (Vanags & Vilka, 2005).

After the proclamation of independence in 1990 and the international recognition of the Latvian state in 1991, public administration reform became a strategic priority for the new authorities. One of the main objectives of the institutional reform was the development of a system of local self-government based on the principles of decentralization and administrative autonomy, in accordance with European governance standards. In this context, Latvia subsequently acceded to the *European Charter of Local Self-Government*, which represented an important normative framework for the consolidation of local administration and the development of territorial governance (Council of Europe, 1985).

The first legislative reforms in the field of local government were adopted in 1990–1992, when the Latvian Parliament (Saeima) approved a series of normative acts regulating the functioning of local authorities. These legislative acts included laws on the self-government of districts, towns and rural parishes and established the first institutional frameworks for the functioning of local government in a democratic state. A key moment in strengthening the legal framework of local government was the adoption of the *Law on Local Governments* in 1994 (The Saeima Decision, 1994), which unified existing legislation and established the competences of local authorities in areas such as local economic development, infrastructure management, public services, education and social assistance. This law became the main normative document regulating the functioning of local governments in Latvia and represented an important step in the process of administrative decentralization.

In parallel with the development of the legislative framework, the Latvian authorities began to pay increasing attention to territorial development issues. The process of economic restructuring and privatization of state-owned industries had different effects on the regions, generating significant socio-economic disparities between different areas of the country. In particular, the capital Riga and its metropolitan region have become the main economic and financial center of Latvia, concentrating most of the investments and economic activities. At the same time, the peripheral regions of the country, especially Latgale, have faced declining economic activity, rising unemployment, and gradual depopulation (Bachtler, Berkowitz, Hardy, & Muravska, 2016).

Under these conditions, public authorities have begun to recognize the need to develop a regional policy that would contribute to reducing territorial disparities and stimulating local economic development. An important first step in this direction was the adoption in 1993 of the *Concept of Local Government*

Reform, developed by the Latvian government, which set out the main directions of the transformation of the administrative system. The document provided, among other things, for the reorganization of territorial division, the consolidation of municipalities, and the development of cooperation mechanisms between local authorities and the central government (King, Vanags, Vilka, David, 2004).

This concept laid the foundations for the administrative-territorial reform process that was to be implemented in the following years and which became one of the central elements of the state's regional development policy. The administrative-territorial reform aimed to create larger and more efficient municipalities, capable of ensuring the provision of public services and contributing to local economic development.

A decisive step in this direction was the adoption of the *Law on Administrative-Territorial Reform in 1998*, which established the legal framework for the reorganization of local administrative units and the reduction of territorial fragmentation (The Saima Decision, 1998). The law provided for the consolidation of municipalities and the creation of more economically and administratively viable administrative units, capable of managing local development and participating in the implementation of regional policies.

In parallel with these legislative reforms, institutions responsible for regional development gradually began to take shape within the central public administration. An important role in this process was played by the ministry responsible for regional development and local administration, which became the main body responsible for developing territorial policies, coordinating administrative reforms and promoting regional development (European Commission Report, 2002).

Overall, the 1990s can be considered the stage of formation of the institutional framework of regional development policy in Latvia. During this period, the main legislative acts regulating the functioning of local government were adopted, administrative and territorial reforms were initiated, and the institutions responsible for regional development began to consolidate. These transformations created the prerequisites for the development of a modern regional policy and for the subsequent integration of Latvia into the European Union's cohesion policy system.

Regional policy in the context of Latvia's European integration. Latvia's European integration had a decisive impact on the evolution of regional development policy and the way territorial governance is organized. During the period of preparation for accession to the European Union, the Latvian authorities were forced to adapt the institutional and legislative framework of regional policy to the principles and mechanisms of European cohesion policy. This process involved the harmonization of national legislation with the community acquis,

the development of appropriate institutional structures for the management of structural funds and the introduction of modern regional planning instruments (European Commission Report, p. 103, 2002).

The process of preparing for accession to the European Union officially began in the second half of the 1990s, when Latvia submitted its application for membership and initiated integration negotiations. In this context, regional policy became an important area of institutional reform, as candidate countries had to develop administrative mechanisms capable of managing the European Union's structural programmes and funds. In the annual progress reports of the candidate countries, the European Commission has stressed the need to strengthen the administrative capacity of regional and local authorities and to develop a coherent strategic framework for regional policy (European Commission Report, p. 105, 2002).

A central element of this process was the harmonisation of national legislation with the principles of European regional policy. To this end, the Latvian authorities adopted a series of normative acts regulating regional development and cooperation between administrative levels. An important legislative document in this area was the *Regional Development Law*, adopted in 2002, which established the legal framework for the implementation of regional policy and introduced institutional mechanisms for planning and coordinating territorial development (The Saeima Decision, 2002).

This law established the fundamental principles of regional policy in Latvia, including promoting balanced development of the national territory, reducing regional disparities and strengthening cooperation between central and local public authorities. The law also established the mechanisms for developing strategic regional development documents and created the legal basis for the development of the regional planning system.

In parallel with the development of the legislative framework, Latvia has begun to develop territorial regional planning structures, designed to facilitate the coordination of development policies at the regional level. In this context, *planning regions* were created, which represent territorial structures intended for the elaboration and implementation of regional development strategies. These regions do not constitute autonomous administrative units, but rather cooperation structures between local authorities, with the role of coordinating regional policies and facilitating the implementation of development programs (OECD Report, 2019).

Another important element of the harmonization of Latvia's regional policies with the European framework was the introduction of the *NUTS territorial classification* (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), used by the European Union for collecting statistical data and for implementing cohesion policy. The NUTS system allows for the comparison of regional

development levels between Member States and is an essential tool for the allocation of structural and cohesion funds (Eurostat, 2021).

Within this system, Latvia is classified as a single NUTS 2 region, while at the lower level several NUTS 3 regions are defined, which correspond to the main statistical regions of the country. The introduction of this classification contributed to the development of a coherent system of statistical analysis and regional planning and allowed the integration of Latvia into European mechanisms for monitoring regional development (Eurostat, 2021).

Preparation for accession to the European Union also involved the development of strategic regional development programs and the strengthening of the administrative capacity of the institutions responsible for managing European funds. During this period, the first strategic regional development documents were drafted, which established the economic and social priorities of territorial development and defined the mechanisms of cooperation between central and local authorities (Bachtler & McMaster, 2008).

It should be noted that Latvia's accession to the European Union in 2004 represented a decisive stage in the evolution of regional development policy, marking the transition from an emerging institutional framework to a consolidated one, integrated into the European cohesion policy system. This transformation was determined by the need to align with the community acquis, access to structural funds and the adoption of new regional development paradigms, based on integrated territorial approaches and oriented towards reducing regional disparities (Bachtler & McMaster, 2008; Barca, 2009).

In the post-accession period, Latvia's regional policy has been directly shaped by the European Union's cohesion policy mechanisms, in particular through the implementation of the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund. Latvia was eligible for funding under the “Convergence” objective, which allowed significant financial resources to be directed towards infrastructure modernization, human capital development, and increasing economic competitiveness (European Commission, 2014).

From an institutional perspective, this period was characterized by the consolidation of the legislative framework regulating regional development. The *Regional Development Law* (The Saima Decision, 2002) was supplemented by a series of subsequent normative acts, which more clearly defined the role of planning regions and the institutions responsible for coordinating regional policies. In this context, planning regions have become essential functional units for the implementation of territorial policies and for the management of programs financed from European funds.

An important moment in strengthening the regulatory framework was the adoption of the *Development Planning System Law* (The Saima Decision, 2009),

which established a clear hierarchy of strategic documents and introduced the principles of integrated planning. This law contributed to increasing the coherence of public policies and correlating national objectives with regional and local ones.

Another fundamental element of the integration of Latvia's regional policy into the European system was the adoption of the NUTS territorial classification (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), regulated by *Regulation (EC) No. 1059/2003* (European Parliament & Council Regulation, 2003). This classification allowed the harmonization of the national statistical system with European standards and facilitated the allocation of structural funds according to the level of regional development. In this context, Latvia is classified as a single NUTS 2 region, which reflects the relatively small size of the state, but also the need to implement regional policies at the sub-national level through planning regions (Eurostat, 2021).

Conceptually, Latvia's regional policy during this period was influenced by the shift from traditional redistributive approaches to place-based models, which emphasize capitalizing on the specific potential of each region. This paradigm shift, promoted at European level through the Barca Report (Barca, 2009), was reflected in Latvia's regional development strategies, which began to integrate elements such as regional innovation, human capital development and economic competitiveness (Baltina, 2014).

The implementation of cohesion policy in Latvia during the 2007–2013 and 2014–2020 programming periods has significantly contributed to the modernisation of the country's infrastructure and economic development. Investments made through structural funds have mainly targeted transport infrastructure, urban development, support for small and medium-sized enterprises and the promotion of innovation (European Commission, 2014). However, the impact on reducing regional disparities was limited, as more developed regions, especially the capital city of Riga, continued to attract the majority of investments and concentrate economic activities (Dahs, 2017).

Empirical analyses highlight that, despite the progress made, regional development in Latvia remains characterized by persistent territorial imbalances. Peripheral regions, especially rural ones, face structural problems such as depopulation, labour migration and limited access to public services (Supule & Søholt, 2019). These challenges indicate the need for continuous adaptation of regional policy and strengthening of multilevel governance mechanisms.

Overall, we can note, the period 2004–2020 was characterized by the strengthening of regional policy in Latvia through full integration into the European Union's cohesion policy system. The adoption and implementation of a coherent legislative framework, the development of regional institutions and the use of structural funds contributed to the modernization of the economy and

the increase in administrative capacity. However, the persistence of territorial disparities highlights the limits of regional policy and the need for a more regionally specific approach.

The evolution of regional development policy in the Republic of Moldova.

The evolution of regional development policy in the Republic of Moldova must be analyzed in the context of the political, economic and institutional transformations that followed the proclamation of independence in 1991. The transition from a centralized Soviet-style system to a model of democratic governance and market economy generated the need to redefine territorial organization mechanisms and public policies aimed at reducing regional disparities.

As mentioned earlier, a founding moment in this process was the adoption of the Declaration of Independence of the Republic of Moldova, through Law No. 691 of 27 August 1991, which enshrined the sovereignty of the state and opened the way for institutional reforms (Parliament Decision, no. 691, 1991). However, in the early years of independence, the territorial organization of the state remained largely anchored in the Soviet model based on districts, characterized by a high degree of centralization and limited autonomy of local authorities.

The first initiatives to reform local public administration were oriented towards decentralization and strengthening local autonomy, in line with European standards. In this regard, an important role was played by the accession of the Republic of Moldova to relevant international instruments, such as the *European Charter of Local Self-Government* (Council of Europe, 1985), which establishes the fundamental principles of local self-government and administrative decentralization. However, the implementation of these principles was limited by the reduced institutional capacity and the lack of a coherent legislative framework in the early years of transition (Council of Europe, 2019).

A significant moment in the evolution of territorial policy was the administrative-territorial reform of 1998, through which the district system was replaced by the county system, inspired by the European model. This reform aimed to consolidate administrative units and create an intermediate level of governance capable of supporting regional development. However, the reform was not institutionally consolidated, and in 2003 the authorities returned to the district system, which generated discontinuities in the reform process and affected the stability of the administrative framework (King et al., 2004; OECD Report, 2020).

The consolidation of the legislative framework in the field of territorial organization was achieved through the adoption of *Law no. 764 of December 27, 2001 on the administrative-territorial organization of the Republic of Moldova*, which establishes the structure of administrative-territorial units and the

principles of their functioning (Parliament Decision, no. 764, 2001). This law enshrined the model based on districts, municipalities, cities and villages, contributing to the maintenance of a relatively high degree of administrative fragmentation.

An important step in the institutionalization of regional development policy was the adoption of *Law no. 438 of December 28, 2006 on regional development in the Republic of Moldova*, which created the legal framework for the establishment of development regions and institutions responsible for the implementation of regional policies (Parliament Decision, no. 438, 2006). The law introduced modern concepts of regional planning and established coordination mechanisms between administrative-territorial levels. Based on this law, Regional Development Agencies were created as executive structures responsible for the implementation of regional development programs and projects. However, these institutions do not have full financial and decision-making autonomy, being dependent on central budget allocations and external funding, which limits the efficiency of regional interventions (OECD Report, 2020; Council of Europe, 2019).

Another defining element of the evolution of regional policy in the Republic of Moldova is the influence of the European integration process. Although the Republic of Moldova is not a member state of the European Union, the signing of the *Association Agreement with the EU in 2014* led to an intensification of the process of harmonizing public policies with the *acquis communautaire*, including in the field of regional development (Association Agreement European Union & Republic of Moldova, 2014). This agreement created the premises for the adoption of strategic planning mechanisms and for the strengthening of cooperation between levels of governance.

At the same time, regional development policy in the Republic of Moldova remains limited by indirect access to European Union financial instruments. Unlike Member States, which benefit from structural and cohesion funds, the Republic of Moldova is largely dependent on external assistance programmes, which affects the sustainability and scale of regional interventions (European Commission, 2020).

Empirical analyses highlight that regional development in the Republic of Moldova is marked by significant territorial disparities, especially between the Chisinau municipality and peripheral regions. Phenomena such as external migration, depopulation of rural areas and underdeveloped infrastructure contribute to the exacerbation of these imbalances (Document of the World Bank, 2018; OECD Report, 2020).

In conclusion, the evolution of regional development policy in the Republic of Moldova reflects a complex and incomplete process of institutional transformation, characterized by reformist discontinuities, administrative

fragmentation and limited institutional capacity. Although important progress has been made in the institutionalization of regional policy, its efficiency remains conditional on the consolidation of the legislative framework, the development of multilevel governance and the deepening of the European integration process.

Comparative analysis of regional development policy: Latvia vs. Republic of Moldova. The evolution of regional development policy in Latvia and the Republic of Moldova reflects two distinct models of institutional transformation in the post-Soviet space, determined by significant differences in terms of European integration, coherence of the legislative framework and institutional capacity. While Latvia managed to build a functional regional governance, system integrated into the European Union's cohesion policy, the Republic of Moldova remained in a hybrid model, characterized by institutional fragmentation and limited implementation capacity.

A first fundamental element of the comparative analysis is the legislative framework of regional policy. In Latvia, the adoption of the *Law on Regional Development* (The Saeima Decision, 2002) established a coherent system of regional planning, based on integrated strategic documents, including the *National Development Plan* and regional plans (Latvia National Development Plan, 2002). This law explicitly defines the planning tools and the role of institutions involved in regional development, including regional councils and the relevant ministry. This framework was subsequently consolidated by the *Law on the Development Planning System* (2008) and the legislation on spatial planning, which ensured the integration of sectoral and territorial policies into a unitary system.

In the Republic of Moldova, the legislative framework of regional development is regulated by *Law no. 438/2006 on regional development* (The Parliament Decision, no. 438, 2006), which establishes the creation of development regions and regional development agencies. However, these regions have no administrative status and lack financial autonomy, which limits the efficiency of implementing regional policies. In addition, the administrative-territorial organization is regulated by *Law no. 764 on the administrative-territorial organization* (The Parliament Decision no. 764, 2001), which maintains the district structure, contributing to administrative fragmentation and limiting the regional coordination capacity.

A second essential element is the institutionalization of regional governance. In Latvia, planning regions have been developed as functional structures for coordinating territorial policies, with competences in the development and implementation of regional strategies and in the management of projects, financed from European funds. They operate within a multilevel governance system, in which cooperation between central, regional and local levels is well defined (OECD Report, 2019). In addition, the National Council

for Regional Development plays an important role in coordinating regional policies and evaluating strategic documents.

In the Republic of Moldova, regional institutions are represented by the Regional Development Agencies, created by *Government Decision no. 127/2008* (Government Decision, 2008). However, their institutional capacity is limited and their powers are predominantly consultative and implementing, with no real decision-making power over financial resources. Council of Europe assessments highlight that local and regional governance in Moldova remains marked by centralisation and insufficient demarcation of powers between administrative levels (Council of Europe Report, 2019).

A third major element of differentiation is the integration into the European Union's cohesion policy. As a member state, Latvia has benefited from access to structural and cohesion funds, which has allowed the implementation of long-term regional development programs and the strengthening of administrative capacity. Regional policy was organized around the convergence objective, and investments aimed at modernizing infrastructure, developing human capital, and increasing economic competitiveness (European Commission, 2014). As it was mentioned earlier, the Latvia was also integrated into the NUTS system, being classified as a single NUTS 2 region, which facilitated the allocation of funds and the monitoring of regional development (Expert report, 2007).

In contrast, the Republic of Moldova does not have direct access to cohesion policy, being limited to external cooperation programs and financial assistance. This situation significantly reduces the state's capacity to implement effective regional policies and reduce territorial disparities.

From a theoretical perspective, Latvia's regional policy has evolved towards a place-based model, which emphasizes capitalizing on the specific potential of regions and adapting interventions to the local context (Barca, 2009; Baltina, 2014). In contrast, regional policy in the Republic of Moldova remains predominantly centralized and insufficiently adapted to territorial diversity, which limits the efficiency of public interventions.

Empirical analyses confirm these differences. In Latvia, regional policy has contributed to infrastructure modernization and economic growth, but territorial disparities persist, especially between the Riga region and peripheral regions (Dahs, 2017). In the Republic of Moldova, these disparities are even more pronounced, being amplified by migration, depopulation and limited access to public services in rural areas (Supule & Søholt, 2019).

The structural differences between Latvia and the Republic of Moldova in terms of the evolution of regional policy can be summarized by analyzing the institutional and legislative trajectories of the two states. In this sense, Figure 3 comparatively illustrates the main dimensions of regional policy development, highlighting divergences in terms of legislative framework, institutional structure

and European integration.

Dimension	Latvia	Republic of Moldova
Legislative framework	Coherent and evolutionary (2002–2009)	Limited and fragmented (2001–2006)
Regional structure	Functional planning regions	Regions without autonomy
EU integration	Full (structural funds)	Indirect (external programs)
Policy model	Place-based	Central
Institutional capacity	High	Limited

Figure 3. Comparative trajectories of regional policy: Latvia vs. Republic of Moldova.

Source: the table was created by the author

As can be seen in Figure 3, Latvia’s trajectory is characterized by a cumulative and coherent process of institutional reform, supported by integration into the European Union’s cohesion policy and the development of a stable legislative framework. In contrast, the Republic of Moldova presents a fragmented model, where reforms have been discontinuous and regional institutions have not acquired a functional role in the territorial governance process. This difference is largely explained by access to European cohesion policy mechanisms and institutional capacity to implement reforms. Thus, Latvia has managed to develop a multilevel governance system, while the Republic of Moldova remains in a predominantly centralized model, with limited coordination between administrative levels (OECD Report, 2019; European Commission, 2014).

Conclusions

The analysis of the evolution of regional development policy in Latvia and the Republic of Moldova highlights the existence of distinct trajectories of institutional transformation in the post-Soviet context, determined by factors such as the coherence of the legislative framework, institutional capacity and the level of European integration. The study demonstrates that the success of regional policy is not the result of a single factor, but of the interaction between legislative, institutional and financial dimensions, integrated into a multilevel governance framework.

In the case of Latvia, the evolution of regional policy reflects a coherent and cumulative process of reform, supported by the adoption of a stable legislative framework, including the Regional Development Law (The Saima

Decision, 2002) and the Development Planning System Law (The Saima Decision, 2009), as well as by full integration into the European Union's cohesion policy. Access to structural funds and the adoption of modern strategic planning tools have contributed to strengthening institutional capacity and modernising the economy, even if territorial disparities have not been completely eliminated (Bachtler & McMaster, 2008; European Commission, 2014).

In contrast, the Republic of Moldova faces significant structural limitations in the development of regional policy, generated by administrative fragmentation, discontinuity of reforms and reduced institutional capacity. Although the adoption of Law no. 438/2006 on regional development represented an important step in the institutionalization of regional policy, its implementation has been affected by the lack of autonomy of regional institutions and dependence on central authorities (Parliament Decision, no. 438, 2006; Council of Europe, 2019).

The comparison of the two models highlights the fact that integration into the mechanisms of European cohesion policy is a determining factor for the efficiency of regional policy. In this regard, the experience of Latvia demonstrates the importance of alignment with European standards, including by adopting the NUTS classification and implementing strategic planning mechanisms compatible with the *Acquis Communautaire* (*Aquis European*, 2003).

Another important result of the research is the highlighting of the central role of institutional capacity and multilevel governance in the implementation of regional policies. In Latvia, effective cooperation between administrative levels and the consolidation of planning regions have allowed the development of a functional system of territorial governance (OECD Report, 2019). In the Republic of Moldova, on the other hand, the lack of a clear demarcation of competences and resources between administrative levels limits the efficiency of public policies.

Theoretically, the study confirms the relevance of the place-based approach in regional development, which emphasizes capitalizing on the specific potential of regions and adapting interventions to the local context (Barca, 2009; Baltina, 2014). The application of this model in Latvia has contributed to the development of more effective regional policies, while the absence of such an approach in the Republic of Moldova limits the impact of public interventions.

Based on these findings, it can be concluded that the development of an effective regional policy in the Republic of Moldova requires an integrated approach, which should include:

- ✓ strengthening the legislative framework and ensuring the stability of reforms;
- ✓ developing institutional capacity and multilevel governance;

- ✓ aligning with the principles of European cohesion policy;
- ✓ adopting a place-based approach;
- ✓ reducing territorial fragmentation and strengthening local administration.

In conclusion, the Latvian experience offers a relevant model for the Republic of Moldova, but its transfer must be carried out in an adapted manner, taking into account the institutional specifics and contextual constraints. Thus, the contribution of this study consists in highlighting the relationship between the institutional framework and the efficiency of regional policy, as well as in formulating strategic directions for regional development in the Republic of Moldova.

Acknowledgements

The research was conducted within the project *Ontological Interrogations on the Alignment of the Regional Development Policy of the Republic of Moldova with European Standards*, funded by ANCD and registered in the State Register of Projects in the Field of Science and Innovation under the number 25.80012.0807.46SE.

Bibliographical references:

1. Association Agreement with the EU in 2014. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/association-agreement-with-moldova.html> (accessed on February 25, 2026)
2. Bachtler, J., & Wren, C. (2006). Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies*, 40(2), 143–153. <https://doi.org/10.1080/00343400600600454>
3. Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., & Muravska, T. (Eds.). (2016). EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction (1st ed.). *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9781315401867>
4. Bachtler, J., McMaster I. (2008) EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States, *Sage Journal*, Vol. 26, Issue 2. <https://doi.org/10.1068/c0662>
5. Baltina, L. (2014) A place-based approach in EU Regional Development and its application in Latvia. *Baltic Journal of European Studies*. Talin University of Technology, 4, 1 (16). <https://doi.org/10.2478/bjes-2014-0003>
6. Barca, F. (2009). *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Available at: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/ba_rca_report/_barca_report_en.pdf (accessed on March 26, 2026).
7. Commission Decisions - European Structural and Investment Funds 2014-

2020. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/legislation-and-guidance/decisions_en (accessed on March 15, 2026).
8. Council of Europe. (1985). European Charter of Local Self-Government. Signed in Strasbourg, 15.10.1985. Available at: <http://www.e-democracy.md/files/elections/european-charter-local-self-government-15-10-1985-en.pdf> (accessed on March 15, 2026).
 9. Council of Europe (2019). Local and regional democracy in the Republic of Moldova. Report G36. Available at: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-com/1680939183> (accessed on March 15, 2026).
 10. Dahs, A. (2017). Role of the Socioeconomic Factors and Regional Policy in the Demographic Development of Latvia. University of Latvia. Doctoral thesis. Available at: <https://dspace.lu.lv/items/e499d398-46b6-4d44-9aee-e0bf86e1f9fa> (accessed on March 14, 2026).
 11. Development Planning System Law (2008). Available at: <https://www.ecolex.org/fr/details/legislation/development-planning-system-law-2008-lex-faoc174442/?sortby=newest&q=renewable&type=legislation&page=169> (accessed on March 29, 2026).
 12. European Commission. Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession (2002). Available at: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5a841f07-0d6a-46d8-b187-327d05cc6567_lt (accessed on March 29, 2026).
 13. European Parliament & Council. (2013). Regulation (EU) No 1303/2013 laying down common provisions on the European Structural and Investment Funds. Available at: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary_en#acquis (accessed on February 15, 2026).
 14. European structural and investment funds 2014-2020. Available at: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/2014-2020-european-structural-and-investment-funds_en (accessed on February 13, 2026).
 15. Eurostat (2021). NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts> (accessed on March 12, 2026).
 16. Expert evaluation network. Delivering policy analysis on the Performance of cohesion policy 2007: Latvia. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/142026/LV_Evalnet_Country%20report_FIN_AL%20VERSION.pdf (accessed on March 25, 2026).
 17. Government Decision no. 127 of 08.02.2008 on the measures for the implementation of Law No. 438-XVI of December 28, 2006 on regional

- development in the Republic of Moldova. Published: 19.02.2008 in the Official Gazette No. 34-36 art. 200. Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=69644&lang=ro (accessed on March 25, 2026).
18. Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
 19. Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Edward Elgar Publishing, Vol. 32, Issue 4, December 1998, pp. 800-802.
 20. King, G., Vanags, E., Vilka, I., David, E. (2004). *Local Government Reforms in Latvia, 1990–2003: Transition to a Democratic Society*. First published: 16 December 2004. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00425.x>
 21. Latvia's Annual National Program 2002. Available at: <https://www2.mfa.gov.lv/en/security-policy/latvia-s-contribution/latvia-s-annual-national-program-2002> (accessed on March 12, 2026).
 22. Law no. 691 of 27.08.1991 on the Declaration of Independence of the Republic of Moldova adopted by the Parliament of the Republic of Moldova. Published on 30.12.1991 in the Official Gazette No. 11-12 art. 118 Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64806&lang=ro (accessed on March 12, 2026).
 23. Law no. 764 of 27.12.2001 on the administrative-territorial organization of the Republic of Moldova. Published: 29.01.2002 in the Official Gazette No. 16 art. 53. Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ro (accessed on March 12, 2026).
 24. Law on Administrative-Territorial Reform adopted by the Saeima of the Republic of Latvia. 1998. Available at: <https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/administrative-territorial-reform-law> (accessed on March 13, 2026).
 25. Law on Local Governments adopted by the Saeima of the Republic of Latvia. 1994. Available at: <https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Latvia/Latvia-Local-Gov.-Law-of-1994.pdf> (accessed on March 13, 2026).
 26. McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2015). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(8), 1291–1302. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.799769>
 27. OECD (2019), Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
 28. OECD (2020). Multi-level Governance Studies.

<https://doi.org/10.1787/2414679x>

29. Parliament Decision, Law no. 691 of 27.08.1991 on the Declaration of Independence of the Republic of Moldova Published: 30.12.1991 in the Official Gazette no. 11-12 art. 118. Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64806&lang=ro (accessed on February 6, 2026).
30. Parliament Decision, Law No. 764 of 27.12.2001 on the administrative-territorial organization of the Republic of Moldova, Published: 29.01.2002 in the Official Gazette No. 16 art. 53. Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=62949&lang=ro (accessed on February 6, 2026).
31. Parliament Decision. Law no. 438 of 28.12.2006 on regional development in the Republic of Moldova Published: 16.02.2007 in the Official Gazette No. 21-24 art. 68. Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107434&lang=ro (accessed on February 6, 2026).
32. Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). Local and regional development. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315767673>
33. Regional Development Law adopted by the Saeima of the Republic of Latvia. 2002. Available at: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat141797ENG.pdf> (accessed on February 6, 2026).
34. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj/eng> (accessed on February 16, 2026).
35. Restoration of the independence. Republic of Latvia. The Supreme Court Senate. Available at: <https://www.at.gov.lv/en/par-augstakotiesu/vesture/latvijas-republikas-augstaka-tiesa/neatkaribas-atjaunosana#:~:text=The%20Declaration%20%E2%80%9COn%20Restoring%20the%20Independence%20of,and%20legal%20basis%20of%20the%20Latvian%20State> (accessed on February 16, 2026).
36. Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>
37. Spatial Development Planning Law. The Saeima of the Republic of Latvia. 2009. Available at: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat174443.pdf> (accessed on February 26, 2026).
38. Supule, I., & Søholt, S. (2019). Rural Municipalities and Change in Local School Structure: Comparing Room for Manoeuvre among Rural Municipalities in Latvia and Norway. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(7), 1070–1085.

<https://doi.org/10.1080/00313831.2018.1476916>

39. Vanags, E. (2010). Development of Local Government reforms in Latvia. *Viešoji Politika ir Administravimas*. Nr. 13
40. Vanags, E., Vilka, I. (2005). Local government reform in the Baltic countries. *Political Science*. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_15
41. World Bank. (2018). Republic of Moldova: Economic Governance Development Policy Operation. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/455711531020849329> (accessed on March 16, 2026).

POLITICA REGIONALĂ DIN LITUANIA ÎN PERIOADA DE PREADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ (1990–2004)

REGIONAL POLICY IN LITHUANIA DURING THE PRE-ACCESSION PERIOD TO THE EUROPEAN UNION (1990–2004)

DOI: 10.5281/zenodo.21263591

UDC: 332.1(474.5):339.923"1990/2004"

Sergiu CORNEA

Universitatea „Dunărea de Jos”,

Centrul Universitar „B.P.Hasdeu”, UTM

E-mail: s_cornea@yahoo.com

ORCID ID: 0000-0002-0888-5902

Rezumat: *Articolul analizează evoluția politicii regionale din Lituania în perioada 1990–2004, evidențiind relația dintre transformările instituționale interne și procesul de aderare la Uniunea Europeană. Cercetarea pornește de la ipoteza că politica regională a reprezentat nu doar un instrument de diminuare a disparităților teritoriale, ci și un mecanism de consolidare a capacității administrative necesare implementării politicii europene de coeziune. Demersul metodologic se bazează pe analiza instituțională, metoda istorico-comparativă, analiza documentară și abordarea studiului de caz. Rezultatele evidențiază că europenizarea a influențat decisiv configurarea cadrului legislativ, dezvoltarea structurilor administrative și instituționalizarea mecanismelor de planificare regională. Totodată, instrumentele financiare de preaderare au contribuit nu doar la finanțarea dezvoltării regionale, ci și la modernizarea administrației publice și consolidarea capacității instituționale. Cercetarea demonstrează că politica regională a constituit un factor determinant al convergenței instituționale cu Uniunea Europeană și oferă concluzii relevante pentru statele aflate în procesul de aderare, inclusiv pentru Republica Moldova.*

Cuvinte cheie: *politica regională; integrare europeană; dezvoltare regională; europenizare instituțională; capacitate administrativă; Lituania; politica de coeziune.*

Abstract: *The article examines the evolution of Lithuania's regional policy during the 1990–2004 pre-accession period, focusing on the relationship between domestic institutional transformation and European Union accession. It argues that regional policy functioned not only as an instrument for reducing territorial disparities but also as a mechanism for strengthening the administrative capacity required to implement the EU cohesion policy. The research applies an institutional approach, historical-comparative analysis, document analysis and the case study method. The findings demonstrate that Europeanization played a decisive role in shaping the legislative framework, developing administrative structures and institutionalizing regional planning mechanisms. Furthermore, the EU pre-accession financial instruments*

contributed not only to regional development financing but also to administrative modernization and institutional capacity building. The study concludes that regional policy became a key driver of institutional convergence with the European Union and provides valuable insights for countries currently pursuing EU accession, including the Republic of Moldova.

Key words: *regional policy; European integration; regional development; institutional Europeanization; administrative capacity; Lithuania; cohesion policy.*

Introducere

Procesul de extindere a Uniunii Europene către statele din Europa Centrală și de Est a reprezentat unul dintre cele mai ambițioase proiecte de transformare politică, economică și socială din istoria contemporană. În afară de obligativitatea armonizării legislației naționale cu acquis-ul comunitar, aderarea la Uniunea Europeană a determinat și restructurarea administrațiilor publice naționale, dezvoltarea unor noi mecanisme de guvernare la nivelul subnațional și consolidarea capacității instituțiilor administrative necesare implementării politicilor europene. În cazul statelor care și-au asumat integrarea europeană ca obiectiv strategic, aceste transformări au depășit cadrul reformelor economice și al democratizării instituțiilor politice, implicând reconstrucția mecanismelor administrative prin care statul urma să participe la arhitectura de guvernare a Uniunii Europene.

Dintre domeniile afectate de aceste procese integratoare, politica regională ocupă un loc aparte, deoarece aplicarea politicii de coeziune presupunea existența unor mecanisme de programare și structuri teritoriale care lipseau aproape în totalitate în statele post-socialiste la începutul anilor 1990. Din această perspectivă, politica regională s-a afirmat drept unul dintre cele mai complexe domenii ale procesului de adaptare instituțională, deoarece implementarea sa presupunea nu numai instituirea unor instrumente de reducere a disparităților teritoriale, ci și dezvoltarea unor structuri administrative, financiare și statistice compatibile cu exigențele politicii europene de coeziune.

Această evoluție reflectă o schimbare fundamentală în modul de înțelegere a politicii regionale. Dacă, în primele etape ale construcției europene, aceasta era asociată în principal cu redistribuirea resurselor și diminuarea decalajelor de dezvoltare dintre regiuni, extinderea Uniunii Europene către statele postsocialiste i-a conferit o dimensiune instituțională mult mai pronunțată. Pentru statele candidate, politica regională a devenit un instrument prin care au fost reorganizate relațiile dintre administrația centrală și nivelurile teritoriale subnaționale ale puterii publice, au fost introduse noi mecanisme de planificare strategică și au fost consolidate capacitățile administrative necesare gestionării fondurilor europene. În aceste condiții, succesul procesului de aderare nu a depins doar de armonizarea cadrului legislativ sau de stabilitatea indicatorilor macroeconomici, ci și de capacitatea statului de a construi instituții capabile să

funcționeze în conformitate cu principiile guvernantei europene.

În cadrul acestui proces, experiența Lituaniei prezintă un interes științific deosebit. La începutul anilor 1990, statul lituanian s-a confruntat simultan cu necesitatea restructurării unei economii profund integrate în sistemul sovietic, reorganizării administrației publice centrale și subnaționale și definirii unei strategii de dezvoltare compatibile cu obiectivul aderării la Uniunea Europeană. Aceste provocări nu puteau fi abordate separat, deoarece transformările economice produceau efecte directe asupra organizării teritoriale, iar schimbările instituționale influențau capacitatea statului de a gestiona dezvoltarea regională. În consecință, politica regională nu s-a constituit ca o simplă politică sectorială, ci ca un domeniu de convergență între reforma administrației publice, reorganizarea teritorială subnațională, dezvoltarea instituțională și integrarea europeană.

Specificitatea cazului lituanian rezidă și în faptul că elaborarea politicii regionale a avut loc într-un interval de timp relativ scurt, marcat de schimbări politice și economice de o intensitate fără precedent. În mai puțin de un deceniu și jumătate, autoritățile publice lituaniene au fost nevoite să creeze cadrul normativ al dezvoltării regionale, să instituționalizeze mecanismele de planificare strategică, să adapteze sistemul statistic național la cerințele europene, să dezvolte structuri administrative specializate și să demonstreze capacitatea de administrare a instrumentelor financiare de preaderare. Ritmul și anvergura acestor transformări face din Lituania un exemplu relevant pentru analiza modului în care politica regională poate deveni un factor determinant al modernizării instituționale într-un stat aflat în proces de integrare europeană.

Actualitatea cercetării este determinată de două argumente pertinente. Prima derivă din evoluțiile recente ale politicii de extindere a Uniunii Europene. Obținerea statutului de stat candidat de către noi țări europene readuce în atenția comunității academice problema edificării capacității administrative necesare implementării acquis-ului comunitar. În acest context, experiența statelor care au parcurs anterior procesul de aderare are o valoare explicativă sporită, oferind repere consistente pentru înțelegerea relației dintre reformele interne și condiționalitatea europeană. Cel de-al doilea argument este de natură științifică și privește necesitatea aprofundării cunoașterii mecanismelor prin care politica regională influențează transformarea instituțională a statului. Deși dezvoltarea regională constituie unul dintre cele mai studiate domenii ale politicilor europene, numeroase aspecte referitoare la interdependența dintre europenizare, reformă administrativă și organizarea teritorială a puterii publice subnaționale continuă să fie insuficient explicate.

Analiza critică a literaturii de specialitate evidențiază existența unor direcții de cercetare bine constituite privind dezvoltarea regională în Lituania. O parte importantă a studiilor examinează impactul tranziției către economia de piață

asupra disparităților regionale și asupra evoluției indicatorilor socioeconomi. Alte cercetări sunt consacrate evaluării politicii de coeziune și efectelor investițiilor europene asupra dezvoltării regionale după aderarea la Uniunea Europeană. Un alt grup de lucrări abordează procesul de armonizare legislativă, reformele administrației publice sau funcționarea instrumentelor financiare de preaderare. Aceste contribuții au permis acumularea unui volum considerabil de cunoștințe privind diferitele componente ale transformării statului lituanian.

Cu toate acestea, literatura existentă este caracterizată de o anumită compartimentare tematică și analitică. Dezvoltarea regională este examinată predominant din perspectivă economică, europeanizarea este analizată în principal ca proces politico-juridic, iar reforma administrației publice este tratată ca un domeniu distinct al modernizării instituționale. O asemenea fragmentare reduce posibilitatea înțelegerii relațiilor de interdependență dintre aceste procese și conduce la interpretări parțiale asupra evoluției politicii regionale în perioada de preaderare. În consecință, rămâne insuficient explorată dimensiunea instituțională a politicii regionale, respectiv rolul acesteia în configurarea structurilor administrative și în dezvoltarea capacității statului de a participa la sistemul european al politicii de coeziune.

Metodologia cercetării

Complexitatea proceselor analizate impune utilizarea unei abordări metodologice care ar putea să surprindă simultan dimensiunile istorice, instituționale, administrative și teritoriale ale evoluției politicii regionale din Lituania în perioada 1990–2004. Politica regională nu reprezintă un fenomen izolat, ci rezultatul interacțiunii dintre transformările economice, reorganizarea administrației publice, schimbările legislative și influența exercitată de procesul de integrare europeană. Din această perspectivă, cercetarea este fundamentată pe o abordare interdisciplinară, situată la intersecția studiilor europene, administrației publice, dezvoltării regionale și analizei instituționale.

Demersul științific se înscrie în paradigma neo-instituționalistă, care explică evoluția politicilor publice prin raportare la transformările instituțiilor, regulilor și mecanismelor de guvernare. Alegerea acestei perspective este justificată de faptul că politica regională europeană nu produce efecte exclusiv prin alocarea resurselor financiare, ci prin modificarea cadrului instituțional în care sunt elaborate și implementate politicile publice. În consecință, cercetarea tratează instituțiile nu doar ca structuri administrative, ci ca ansambluri de reguli, proceduri și practici care modelează comportamentul actorilor publici și influențează capacitatea statului de a răspunde exigențelor dezvoltării interne dar și procesului de integrare europeană.

Din punct de vedere al design-ului cercetării, studiul utilizează metoda studiului de caz, considerată adecvată pentru investigarea aprofundată a unui

proces instituțional complex desfășurat într-un context istoric și politic bine delimitat. Alegerea Lituaniei drept studiu de caz este determinată de particularitățile procesului său de preaderare, caracterizat printr-o transformare instituțională accelerată și prin dezvoltarea, într-un interval relativ scurt, a unui sistem de elaborare și implementare a politicii regionale compatibil cu exigențele Uniunii Europene. Totodată, cazul lituanian oferă posibilitatea identificării unor mecanisme explicative care depășesc particularitățile naționale și pot contribui la înțelegerea proceselor de transformare instituțională din alte state candidate.

Analiza este construită prin combinarea mai multor metode de cercetare, utilizate complementar. Metoda istorico-comparativă permite examinarea evoluției politicii regionale în raport cu principalele etape ale tranziției postsocialiste și ale negocierilor de aderare la Uniunea Europeană. Această metodă facilitează identificarea continuităților și a discontinuităților instituționale, precum și explicarea relației dintre reformele interne și influențele externe exercitate de procesul de aderare la Uniunea Europeană.

Metoda analizei instituționale ocupă un loc central în cercetare. Prin intermediul acesteia sunt examinate transformările cadrului normativ, reorganizarea structurilor administrative, redistribuirea competențelor între nivelurile administrației publice și dezvoltarea mecanismelor de coordonare necesare implementării politicii regionale. Analiza instituțională permite evaluarea modului în care schimbările legislative și organizatorice au contribuit la consolidarea capacității administrative și la pregătirea autorităților publice pentru gestionarea politicii de coeziune după aderarea la Uniunea Europeană.

Metoda comparativă este utilizată atât în plan temporal, cât și funcțional. Analiza compară diferitele etape ale dezvoltării politicii regionale în perioada 1990–2004, evidențiind modificările intervenite în structura instituțională și în mecanismele de implementare. Totodată, sunt comparate obiectivele politicii regionale naționale cu principiile politicii regionale europene, pentru a evidenția procesul de convergență instituțională realizat pe parcursul negocierilor de aderare.

Un rol important îl deține analiza documentară, prin intermediul căreia sunt examinate documentele programatice, actele normative, rapoartele instituțiilor europene, strategiile naționale de dezvoltare, documentele de negociere aferente Capitolului 21 și materialele elaborate de autoritățile lituaniene în perioada de preaderare. Analiza acestor surse permite reconstituirea procesului decizional și identificarea logicii care a stat la baza instituționalizării politicii regionale.

Pentru interpretarea rezultatelor este utilizată metoda analizei calitative, orientată spre identificarea relațiilor de cauzalitate dintre transformările instituționale și evoluția politicii regionale. Cercetarea nu urmărește cuantificarea statistică a efectelor dezvoltării regionale, ci explicarea mecanismelor prin care schimbările legislative, instituționale și administrative au influențat capacitatea

statului de a implementa politica regională și de a administra instrumentele financiare europene. În consecință, accentul este plasat asupra interpretării proceselor și a relațiilor dintre acestea, nu asupra cuantificării exclusive a rezultatelor evoluțiilor economice, sociale sau demografice.

Baza informațională a cercetării este alcătuită din surse primare și secundare. Categoria surselor primare include documentele oficiale ale instituțiilor Uniunii Europene, legislația Republicii Lituania, strategiile și programele naționale de dezvoltare regională, documentele de negociere privind aderarea la Uniunea Europeană și rapoartele elaborate de autoritățile competente în domeniul politicii regionale. Sursele secundare sunt reprezentate de literatura științifică consacrată dezvoltării regionale, europenizării instituționale, administrației publice și politicii de coeziune în care sunt abordate direct sau tangențial problemele privind dezvoltarea Lituaniei în perioada de preaderare. De asemenea, am folosit și studiile comparative privind transformările instituționale din statele Europei Centrale și de Est.

Referitor la delimitarea temporală a cercetării precizez că perioada 1990–2004 acoperă intervalul dintre restabilirea independenței Republicii Lituania și aderarea acesteia la Uniunea Europeană, reprezentând etapa în care au fost create fundamentele legislative, instituționale și administrative ale politicii regionale moderne. Alegerea acestui interval permite surprinderea întregului proces de instituționalizare a politicii regionale în perioada premergătoare integrării efective în politica de coeziune europeană.

În plan analitic, cercetarea este orientată spre explicarea relațiilor dintre cauze, mecanisme și rezultate. Nu sunt investigate exclusiv efectele economice ale politicii regionale, ci sunt analizate procesele prin care aceasta a contribuit la dezvoltarea capacității administrative și la modernizarea instituțională a statului. Această opțiune metodologică permite depășirea abordărilor descriptive și favorizează formularea unor explicații privind modul în care condiționalitatea europeană și reformele interne au acționat complementar în configurarea politicii regionale lituanien.

În același timp, menționez că cercetarea realizată prezintă și anumite limite metodologice. Studiul este concentrat asupra unui singur caz național și asupra unei perioade bine delimitate, ceea ce nu permite generalizarea concluziilor pentru toate statele candidate la aderarea la Uniunea Europeană. De asemenea, accentul este plasat asupra dimensiunii instituționale a politicii regionale, fără realizarea unei evaluări econometrice a impactului investițiilor europene asupra convergenței regionale. Totuși, aceste limite nu diminuează relevanța rezultatelor obținute, întrucât obiectivul cercetării nu a constatat în cuantificarea efectelor economice ale politicii regionale, ci în explicarea mecanismelor instituționale care au făcut posibilă implementarea acesteia în perioada de preaderare.

Prin opțiunile metodologice adoptate, cercetarea urmărește realizarea unei

analize integrate a politicii regionale din Lituania, capabile să evidențieze conexiunile dintre transformările instituționale, reforma administrației publice și procesul de integrare europeană. Această perspectivă oferă cadrul necesar pentru interpretarea rezultatelor cercetării și pentru formularea unor concluzii cu relevanță atât teoretică, cât și aplicativă, privind rolul politicii regionale în modernizarea administrației publice și consolidarea capacității instituționale a statelor aflate în proces de aderare la Uniunea Europeană.

Rezultate

1. Cadrul teoretic al politicii regionale și procesul de europenizare

Dezvoltarea regională în statele baltice, și în mod special în Lituania, a fost cercetată prin prisma mai multor abordări teoretice, care au reflectat complexitatea tranziției de la socialism la capitalism. O abordare relevantă este cea a „investiției sociale”, care are la bază premisa că politicile de dezvoltare ar trebui să fie sensibile la nevoile teritoriale specifice, combinând coordonarea politicilor cu adaptarea instituțională (Bučaitė-Vilkė, 2022). În Lituania, această abordare teoretică a căpătat valențe practice prin încercarea de a echilibra dezvoltarea centrelor urbane dinamice cu sprijinirea zonelor rurale periferice, care se confruntau cu un declin demografic și economic accentuat.

O altă perspectivă teoretică importantă este cea a „frontierelor fantomă”. Această viziune postulează că vechile delimitări politice, administrative sau culturale continuă să influențeze practicile actuale și hărțile mentale ale actorilor, chiar și după ce hotărârile formale au dispărut (Von Hirschhausen, Grandits, Kraft, Müller & Serrier, 2019). În cazul Lituaniei, moștenirea structurilor teritoriale de tip sovietic a acționat ca o frontieră fantomă, condiționând locația industriilor, nodurile de transport și rețelele de dezvoltare economică. Politica regională de preaderare a trebuit să se confrunte cu aceste structuri inerțiale pentru a crea o nouă logică teritorială, orientată spre vest și integrată în piața unică.

Conceptul „tranziției școlii la muncă” și analiza pieței muncii au oferit, de asemenea, perspective valoroase asupra înțelegerii esenței și evoluției disparităților regionale. Statele baltice au fost identificate ca zone cu provocări omogene în ceea ce privește integrarea tinerilor pe piața muncii, dar cu reacții politice diferite (Korotaj, 2024). În Lituania, disparitățile regionale s-au manifestat acut prin ratele șomajului: în timp ce Vilnius absorbea forța de muncă calificată, regiuni precum Alytus sau Utena sufereau din cauza închiderii marilor combinate industriale. Politica regională a fost astfel teoretizată nu doar ca un instrument de distribuție a banilor, ci ca o strategie de gestionare a capitalului uman disponibil.

Teoriile moderne ale guvernărilor subliniază că succesul dezvoltării regionale depinde de „calitatea guvernării”. Cercetările științifice indică faptul că impactul fondurilor europene asupra dezvoltării regionale ascendente este

condiționat de existența unor instituții administrative puternice, cu un nivel scăzut de corupție și o înaltă eficiență în activitate (Augusztin, Iker, Monisso & Szörfi, 2025). Pentru Lituania, perioada de preaderare a reprezentat un laborator teoretic și practic pentru modelarea acestei calități instituționale. Adaptarea la modelul european a impus realizarea unei descentralizări parțiale și o profesionalizare a funcției publice la nivel regional, elemente considerate esențiale pentru a evita eșecul politicilor de planificare care au afectat alte state în tranziție (Pojani & Stead, 2019).

În Fișa informativă a Direcției Generale pentru Cercetare a Parlamentului European privind Lituania, elaborată în cadrul negocierilor de aderare, referitor la situația existentă la Capitolul 21 – Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale, se menționa faptul că se vizează în principal capacitatea administrativă și de programare, precum și eligibilitatea pentru finanțare. Se menționa, de asemenea, că Acquis-ul aferent respectivului capitol nu stabilește modul concret în care trebuie organizate structurile specifice pentru gestionarea Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune, lăsând această responsabilitate fiecărui stat membru. Și structurile administrative necesare diferă, de asemenea, în funcție de dimensiunea și gradul de regionalizare al fiecărei țări. Statele candidate trebuiau să instituie structurile necesare până la momentul aderării, pentru a putea beneficia de aceste fonduri (European Parliament, 2003: 1).

Politica de coeziune promovată de Uniunea Europeană a acționat ca un vehicul important de europenizare instituțională în Lituania. Aceasta nu s-a limitat doar finanțarea unor proiecte de dezvoltare regională, dar a impus și un set de norme, proceduri și principii care au redefinit modul în care statul interacționează cu colectivitățile teritoriale subnaționale. Unul dintre cele mai importante efecte ale acestor acțiuni a constat în colaborarea mai apropiată a decidenților politici și autorităților administrației publice subnaționale. Implicarea în activitățile de preaderare a permis oficialilor lituanieni să internalizeze normele europene prin interacțiuni zilnice în cadrul sistemului instituțional al Uniunii Europene (Bremberg & Danielson, 2022: 37-55). Acest proces de socializare a transformat preferințele statului, aliniindu-le cu obiectivele comunitare de solidaritate și dezvoltare echilibrată.

Din punct de vedere structural, politica de coeziune a forțat crearea unor noi entități administrative și consolidarea celor existente pentru a gestiona asistența financiară. Aceasta a presupus implementarea sistemului NUTS, care a oferit cadrul pentru colectarea datelor statistice și pentru planificarea strategică. În multe state candidate, inclusiv în Lituania, acest proces a generat tensiuni între aspirațiile de control centralizat din partea autorităților statului și cerințele Uniunii Europene privind parteneriatul și guvernanta pe mai multe niveluri. Chiar și în aceste condiții marcate de animozități, calitatea guvernării a rămas un

determinant cheie al performanței administrative în implementarea politicii de coeziune, influențând direct ratele de absorbție și conformitatea financiară (Mendez & Bachtler, 2024: 698-700).

Un alt rol crucial al politicii de coeziune a fost cel de catalizator pentru reformele în domeniul achizițiilor publice și al luptei împotriva corupției. Pentru a accesa fondurile de preaderare, Lituania a trebuit să demonstreze existența unor structuri administrative transparente și responsabile (Ferber & Deleanu, 2013: 268). Această presiune externă a accelerat modernizarea legislației naționale, creând un mediu mai previzibil pentru investiții. Politica de coeziune a funcționat astfel ca un fundament instituțional, oferind stabilitate și o direcție clară de reformă într-o perioadă de incertitudine economică.

Mai mult ca atât, politica de coeziune a promovat o abordare integrată a dezvoltării, legând investițiile în infrastructură de obiectivele de mediu și de protecție socială. În perioada de preaderare, acest lucru s-a reflectat în modul în care programele PHARE, ISPA și SAPARD au fost coordonate pentru a trata simultan capacitatea administrativă, infrastructura de transport și restructurarea rurală. Deși rezultatele au fost uneori inegale, configurația instituțională creată atunci a pus bazele pentru gestionarea mult mai complexă a Fondurilor Structurale și de Coeziune după 2004. Coeziunea a devenit, în esență, un mecanism de impulsione a elaborării de politici publice, contribuind la integrarea statelor candidate nu doar în piața europeană unică, ci într-un sistem comun de valori și practici administrative (Kyriazi, Miró, Natili & Ronchi, 2024: 29-39).

2. Contextul socio-economic al Lituaniei postsovietice

După prăbușirea regimurilor socialiste de stat, prioritățile politicilor de dezvoltare economică ale guvernelor postcomuniste au fost orientate spre realizarea unor reforme fundamentale macroeconomice, politice, juridice și sociale. Politica regională avea o prioritate redusă, iar instituțiile sau politicile naționale și regionale destinate abordării problemelor de dezvoltare regională erau puține. Măsurile specifice pentru regiunile subdezvoltate aveau, în general, o amploare redusă și un caracter neordonat. În general, lipseau structuri administrative regionale capabile să implementeze programe de sprijin coordonate la nivel regional, iar administrațiile locale sau municipale de mici dimensiuni reprezentau principala formă de administrare subnațională (Cornea, 2018: 101-103). Din cauza dimensiunii reduse și a veniturilor limitate, multe colectivități teritoriale întâmpinau dificultăți în a funcționa eficient și în a mobiliza resurse politice, economice și organizaționale suficiente pentru a realiza proiecte de dezvoltare semnificative (Bachtler & McMaster, 2008: 403).

Statele baltice au cunoscut o evoluție socio-economică relativ similară în perioada post-sovietică. Situația aceasta s-a datorat faptului că condițiile sociale, economice și politice au fost comparabile și caracteristice procesului de tranziție

post-sovietică. Fluctuațiile economice care au avut loc în primele două decenii după prăbușirea Uniunii Sovietice, de asemenea, în mare măsură, au fost similare. Reformele economiei de piață, perturbarea relațiilor comerciale odată cu destrămarea Uniunii Sovietice, inflația galopantă, criza sectorului bancar, crizele economice mondiale și regionale au influențat profund economiile statelor nu doar în regiunea baltică, ci și în toate statele post-sovietice. O asemenea similitudine a proceselor ar putea induce ideea că rezultatele dezvoltării teritoriale relativ similare ale acestor procese s-au produs în toate țările aflate în tranziție. Dar, aceste tendințe și procese similare acționează pe fundamente teritoriale diferite. Organizarea teritorială distinctă a societății și economiei, diferențele de moștenire socio-culturală, poziționarea geografică particulară și alți factori au generat rezultate spațiale diferite ale unor procese similare. La prima vedere, regiunea poate părea relativ omogenă; dar cu toate acestea, analiza regională evidențiază diferențe semnificative (Burneika, 2007: 56).

La momentul redobândirii independenței în 1990, Lituania a moștenit o structură economică profund distorsionată de logica planificării centrale sovietice. Economia era caracterizată printr-o hiper-specializare industrială, fiind integrată în lanțuri de producție care se întindeau pe tot cuprinsul Uniunii Sovietice. Această moștenire a lăsat în urmă monostructuri industriale în orașe medii și mici, unde întreaga economie locală depindea de o singură fabrică care producea componente pentru piața sovietică. Odată cu prăbușirea acestei piețe, regiunile respective au intrat în declin, marcând stabilirea unor disparități teritoriale care vor persista decenii la rând.

Deși sistemul sovietic promova și afișa insistent un egalitarism de fațadă, în realitate a creat forme specifice de segregare socio-economică. Deși disparitățile privind veniturile erau oficial reduse, alocarea resurselor și a locuințelor era centralizată, favorizând anumite centre urbane și centre industriale (Kovács, 2020: 123-130). În perioada de tranziție, aceste inegalități camuflete au explodat. Orașele care găzduiau industrii de înaltă tehnologie sau centre administrative precum Vilnius au reușit să se adapteze mai rapid, în timp ce zonele dependente de agricultura colectivizată sau de industria grea au rămas în urmă. Această moștenire instituțională sovietică a influențat inclusiv sistemul de învățământ superior, care era orientat spre necesitățile unei economii planificate, nu ale uneia de piață, îngreunând reconversia forței de muncă (Leišytė, Rose & Schimmelpfennig, 2018: 287-292).

Un element critic al moștenirii structurale a fost dependența energetică și infrastructurală. Lituania dispunea de centrala nucleară de la Ignalina, care asigura o mare parte din necesarul de electricitate, dar care reprezenta și un risc major de securitate ecologică și un obstacol în negocierile de aderare. Infrastructura de transport era orientată predominant pe axa Est-Vest, facilitând tranzitul către enclava Kaliningrad și restul Rusiei, dar neglijând conexiunile

Nord-Sud către restul Europei. Această configurație a creat o încoerență infrastructurală care a alimentat fenomenul de penurie energetică în anumite regiuni, pe măsură ce prețurile la resurse au început să se alinieze la nivelurile pieței mondiale (Bouzarovski, 2018: 28-29).

Disparitățile structurale au fost accentuate de procesul de privatizare și de retragere a statului din domeniul economic. În absența unor mecanisme de piață funcționale, primele etape ale tranziției au dus la o concentrare a resurselor în mâinile unei noi elite urbane. Regiunile periferice, lipsite de investiții și cu o infrastructură în degradare, au devenit surse de emigrare masivă, atât internă (către capitala Vilnius), cât și externă. Moștenirea sistemului sovietic centralizat nu a fost doar una instituțională, ci și una de mentalitate: lipsa inițiativei locale și dependența de deciziile luate la centru au reprezentat bariere psihologice majore în calea dezvoltării regionale endogene.

Impactul tranziției către economia de piață asupra configurației teritoriale. Tranziția către economia de piață a declanșat o reconfigurare radicală a dezvoltării teritoriale subnaționale în statul lituanian. Mecanismele de piață, fiind declanșate, au început să penalizeze ineficiențele geografice moștenite de la sistemul sovietic. Orașele care nu au putut atrage investiții sau care nu aveau o bază economică diversificată au cunoscut un proces de de-urbanizare sau de declin industrial pronunțat. În schimb, capitala Vilnius a început să atragă capital, forță de muncă și servicii. Aceste procese au contribuit la configurarea unui model de dezvoltare monocentric, unde capitala a devenit motorul principal al creșterii economice naționale, în timp ce restul țării se străduia, cu resursele disponibile, să se adapteze la noile realități politice, sociale și economice existente.

Un aspect definitoriu al acestei perioade a fost transformarea peisajului instituțional al învățământului superior și al cercetării. Trecerea de la modelul sovietic la unul orientat spre piață a dus la o concentrare a instituțiilor de elită în marile centre urbane, consolidând statutul acestora de poli de cunoaștere (Smolentseva, Huisman & Froumin, 2018: 20-26). Această concentrare a capitalului uman a fost esențială pentru atragerea investițiilor străine directe în sectorul serviciilor și al tehnologiei informației, dar a lăsat regiunile periferice fără forța de muncă necesară pentru inovare. Astfel, configurația teritorială a început să reflecte o diviziune între o „economie a cunoașterii” urbană și o „economie a supraviețuirii” rurală sau post-industrială.

Impactul tranziției s-a resimțit puternic și în sectorul locuințelor și al planificării urbane. Privatizarea rapidă a fondului locativ a dus la o fragmentare a proprietății, făcând dificilă regenerarea urbană a cartierelor de blocuri sovietice. În multe orașe lituaniene, acest lucru a generat noi forme de segregare socio-spațială, pe măsură ce clasele medii și superioare au început să se mute în suburbii noi, în timp ce zonele centrale sau vechile cartiere muncitorești au rămas blocate

într-o stare de degradare. Această suburbanizare necontrolată a pus presiune pe infrastructura de transport și a crescut costurile serviciilor publice, complicând eforturile de planificare regională.

Mai mult, tranziția a adus în prim-plan problema sărăciei energetice, un fenomen cu o puternică amprentă teritorială. Pe măsură ce subvențiile pentru încălzire au fost eliminate și prețurile la energie au crescut, gospodăriile din regiunile mai sărace sau din orașele mici cu sisteme de încălzire centralizată ineficiente au fost cele mai afectate. Aceasta a creat o nouă axă de inegalitate, unde capacitatea de a plăti facturile la utilități a devenit un indicator al rezilienței regionale. Politica regională de preaderare a trebuit, așadar, să navigheze într-un mediu în care forțele pieței tindeau să adâncească faliile dintre regiunile „câștigătoare” și cele „pierzătoare” ale tranziției.

Accentuarea disparităților regionale. Analizând modelele teritoriale ale schimbărilor economice, trebuie luată în considerare nu doar situația economică propriu-zisă, ci și structura teritorială a societății în ansamblu. La începutul anilor 1990, Lituania era o țară relativ uniform dezvoltată. Sistemul urban al Lituaniei fusese proiectat artificial în perioada sovietică, în conformitate cu schema și cu unele idei ale lui W. Christaller și A. Lösch. Aceste concepții au fost adaptate la schema urbană a Lituaniei și ulterior modificate de arhitecți locali conduși de K. Šešelgis în anii 1960–1970. Nicio altă țară din Europa nu a cunoscut o reorganizare atât de amplă, realizată de sus în jos (top-down), a sistemului urban. Ca urmare a implementării acestor idei și a ideologiei sovietice, Lituania nu a avut un singur oraș dominant de mari dimensiuni (deși conceptul de „loc central” exista în schemele geografilor menționați). În schimb, țara dispunea de o rețea relativ densă și echilibrată de orașe mari și mijlocii (cu populații între 50 000 și 600 000 de locuitori) și nu avea o rețea de gospodării agricole dispersate în zonele rurale. În fapt, Lituania a devenit un stat policentric în ceea ce privește relațiile socio-economice. Populația din vestul țării avea legături foarte slabe chiar și cu capitala Vilnius. Această concepție privind dezvoltarea teritorială a Lituaniei a avut drept consecință încetinirea artificială a dezvoltării orașului Vilnius. Atât dimensiunea demografică, cât și potențialul economic al capitalei au fost mai reduse decât ar fi putut fi într-un sistem de piață liberă, bazat pe o distribuție spontană a populației (Burneika, 2007: 58-59).

Ulterior, în perioada de preaderare, harta economică a Lituaniei s-a cristalizat în jurul a trei poli de creștere principali: Vilnius, Kaunas și Klaipėda. Această „triangulație” a dezvoltării a beneficiat de avantaje comparative clare. Vilnius, ca centru administrativ și financiar, a atras cea mai mare parte a investițiilor străine. Kaunas s-a reinventat ca centru academic și industrial, profitând de poziția sa geografică centrală. Klaipėda, prin portul său la Marea Baltică, a rămas poarta principală de intrare a fluxurilor comerciale, fiind mai puțin afectată de șocurile tranziției datorită orientării sale internaționale. Acești

poli au demonstrat o convergență rapidă către mediile europene, devenind vitrine ale succesului lituanian.

Într-un contrast puternic, regiunile periferice, în special cele situate de-a lungul frontierelor cu Belarus și regiunea Kaliningrad, au fost identificate ca zone defavorizate. Județele (Apskritis) precum Tauragė, Marijampolė sau Alytus s-au confruntat cu un șomaj structural ridicat și cu o infrastructură precară. Aceste regiuni au suferit de pe urma pierderii funcțiilor lor economice tradiționale și a lipsei de atractivitate pentru investitori. Politica regională a încercat să intervină prin desemnarea unor zone economice libere sau prin proiecte de infrastructură, dar rezultatele au fost adesea limitate de capacitatea administrativă locală scăzută (Santos, Conte & Molica, 2025: 238-242).

Această polarizare economică a fost însoțită de o polarizare a oportunităților educaționale și a calității vieții. În timp ce în Vilnius se dezvoltau servicii moderne și o scenă culturală vibrantă, regiunile periferice se luptau cu probleme de bază, precum calitatea apei, gestionarea deșeurilor și accesul la asistență medicală de calitate. Identificarea polilor de creștere nu a fost, deci, doar un exercițiu statistic, ci o recunoaștere a eșecului mecanismelor de redistribuire în fața forțelor de aglomerare economică. Politica de preaderare, prin instrumente precum ISPA sau SAPARD, a încercat să atenueze aceste tendințe, dar impactul lor a fost adesea prea mic pentru a contracara curentul puternic al centralizării economice în jurul capitalei.

Studierea disparităților regionale existente într-un stat poate constitui un punct de referință pentru o evaluare multicriterială mai detaliată a situației colectivităților teritoriale subnaționale. O abordare complexă poate evidenția zonele problematice și poate sugera metode de reducere a diferențelor dintre județe. Deși imaginea rămâne încă incompletă, considerăm că rezultatele obținute vor fi utile pentru cercetări viitoare (Rimkuvienė & Sakalauskaitė, 2018: 80).

În pofida dimensiunii sale teritoriale reduse, Lituania se caracterizează prin diferențe semnificative la nivel județean în ceea ce privește nivelul de dezvoltare economică, veniturile, investițiile, activitatea antreprenorială, nivelul de educație al populației și rata șomajului. Aceste diferențe economice și sociale limitează oportunitățile de dezvoltare ale regiunilor și îngreunează progresul către dezvoltarea durabilă a țării. Situația respectivă este o dovadă a faptului, în opinia autorilor lituanieni, că politica regională din Lituania nu este suficient de eficientă în reducerea polarizării regionale (Grynja & Kovgeris, 2024: 109).

Inegalitățile regionale din statele mici sunt adesea mai puțin vizibile în evaluările statistice, deoarece doar statele mari sunt divizate în mod sistematic în regiuni, în funcție de nivelurile diferite ale produsului intern brut (PIB). Statisticile Uniunii Europene evaluează, de regulă, țara în ansamblu, ignorând diferențele regionale interne ale statelor mici, deoarece, în cadrul statisticii naționale, analiza regională nu constituie întotdeauna o prioritate. În aceste

condiții, probleme majore pot rămâne ascunse, cum ar fi emigrația masivă, diferențele semnificative în veniturile gospodăriilor, condițiile de desfășurare a activității economice, nivelul de educație sau ratele șomajului (Maknickienė, Lapinskaitė, Miečinskienė & Skačkauskienė, 2018: 324).

În perioada postsovietică PIB-ul pe cap de locuitor în toate județele, cu excepția județului Vilnius, a înregistrat o scădere relativă față de media națională începând cu anul 1997. În anul 2003, PIB-ul pe cap de locuitor al județului Vilnius era cu 43,9% mai mare decât media națională, în timp ce în 1997 acest indicator depășea media națională cu 19,7%. În județul Tauragė, acest indicator a scăzut de la 59,5% din media națională în anul 1997 la 53,5% din media națională în anul 2003 (Ragauskienė, 2005: 109). În anul 2003, PIB-ul pe cap de locuitor în Lituania reprezenta 46% din media Uniunii Europene (Ragauskienė, 2005: 111).

Este incontestabil faptul că există diferențe atât în interiorul regiunilor, cât și între regiuni. Deoarece situația regiunilor este în continuă schimbare, este foarte important de a analiza situația existentă din diferite perspective. În opinia cercetătorilor D. Rimkuvienė și A. Sakalauskaitė (2018: 75), pentru o analiză mai aprofundată, dezvoltarea unei regiuni nu poate fi descrisă printr-un singur indicator, deoarece dezvoltarea este o noțiune multidimensională, iar starea dezvoltării poate fi caracterizată mai adecvat prin mai mulți indicatori diferiți. Cercetătorii care examinează problemele disparităților regionale propun criterii, variabile și indicatori diferiți pentru evaluare. În cele mai dese cazuri, drept indicator principal pentru caracterizarea situației unei regiuni și a nivelului său de dezvoltare este folosit Produsul Intern Brut (PIB) sau PIB-ul pe cap de locuitor. Unii autori iau în considerare și diverși factori de mediu, iar alții au pus în evidență importanța educației ca factor esențial al dezvoltării economice. Variabile precum mortalitatea infantilă, numărul medicilor practicanți pe cap de locuitor, ratele de omucidere, numărul polițiștilor pe cap de locuitor, speranța de viață la naștere, participarea la serviciile religioase și rata șomajului au fost frecvent utilizate în analize. Rolul variabilelor economice în explicarea disparităților regionale ale satisfacției declarate față de viață a fost de asemenea analizat (Rimkuvienė & Sakalauskaitė, 2018: 76).

Analiza datelor statistice oficiale furnizate de Departamentul de Statistică al Republicii Lituania și de Agenția Lituaniană pentru Ocuparea Forței de Muncă, aflată în subordinea Ministerului Securității Sociale și al Muncii, arătau că dezechilibrele sociale și economice dintre regiunile Lituaniei, măsurate prin anumiți indicatori, nu s-au redus în perioada 1997–2003. PIB-ul pe cap de locuitor reprezintă unul dintre principalii indicatori utilizați pentru a oferi o imagine sintetică asupra nivelului de dezvoltare socială și economică a unei țări sau regiuni. Dezechilibrele de dezvoltare regională din Lituania, exprimate prin PIB pe cap de locuitor, s-au accentuat. Diferențele dintre PIB-ul pe cap de

locuitor în județul Vilnius, cel mai puternic din punct de vedere economic, și județul Tauragė, cel mai slab, au crescut de la un raport de 2 la 2,7 ori în perioada 1997–2003. Mai mult, PIB-ul pe cap de locuitor în toate județele, cu excepția județului Vilnius, a înregistrat o scădere relativă față de media națională începând cu anul 1997. În anul 2003, PIB-ul pe cap de locuitor al județului Vilnius era cu 43,9% mai mare decât media națională, în timp ce în 1997 acest indicator depășea media națională cu 19,7%. În județul Tauragė, acest indicator a scăzut de la 59,5% din media națională în anul 1997 la 53,5% din media națională în anul 2003. Aceste date evidențiază accentuarea diferențierii după PIB-ul pe cap de locuitor între regiunile Lituaniei, confirmând tendința de adâncire a disparităților regionale de dezvoltare economică (Ragauskienė, 2005: 109).

Disparitățile regionale existente influențau substanțial nivelul de trai al populației. La momentul aderării Lituaniei la Uniunea Europeană, ponderea populației expuse riscului de sărăcie continua să fie relativ ridicată.¹ În Lituania, în 2004, proporția persoanelor aflate în această situație se ridica la aproximativ 20 % (Commission of The European Communities, 2007: 6).

Disparitățile dezvoltării regionale reprezintă un fenomen foarte complex, rezultat urmare a interacțiunii mai multor factori, printre care: economici, sociali, geografici, culturali, identitari și istorici. Analiza acestor diferențe în dezvoltarea regională este esențială pentru înțelegerea disparităților interne și a provocărilor cu care se confruntă politica regională a unui stat, al cărei obiectiv principal este promovarea și susținerea dezvoltării socio-economice echilibrate a tuturor regiunilor. Astfel, rolul politicii regionale al unui stat nu trebuie să se reducă doar la eliminarea diferențelor în dezvoltarea socio-economică a regiunilor, ci ar trebui să se refere și la identificarea mecanismelor de prevenire a apariției unor noi disparități de dezvoltare economică socială și culturală. (Grynja & Kovgeris, 2024: 109)

În concluzie, contextul dezvoltării sociale și economice al Lituaniei la începutul anilor '90 a fost unul de „demolare creatoare”. Dispariția sistemului sovietic a oferit oportunitatea unei reinventări totale, dar a și expus vulnerabilitățile structurale ale unui stat de dimensiuni mici în fața globalizării și a integrării europene. Politica regională a devenit un teren competițional în care s-au întâlnit două tendințe: dorința de modernizare rapidă și necesitatea păstrării unui echilibru teritorial sustenabil. Lecțiile învățate în această perioadă, mai ales cele referitoare la importanța instituțiilor și a planificării strategice, rămân fundamentale pentru înțelegerea parcursului european al Lituaniei și a provocărilor actuale ale politicii de coeziune (Darvas, Mazza & Midões, 2019: 14-19).

¹ Conform definiției utilizate la nivel european, erau considerate expuse riscului de sărăcie persoanele ale căror venituri erau sub 60 % din venitul median național disponibil.

3. Adaptarea cadrului legislativ și administrativ

În iulie 1998, au fost aprobate *Principiile fundamentale ale politicii regionale a Lituaniei*. Acest document poate fi considerat drept un prim pas în crearea cadrului juridic pentru dezvoltarea regională în Lituania. În acest document au fost formulate principalele obiective ale politicii regionale și au fost definite sarcinile și principiile fundamentale pentru implementarea acestora, precum și sursele de finanțare ale programelor de dezvoltare. Un accent deosebit a fost pus pe reglementarea programelor de dezvoltare, care urmau să devină baza pentru acordarea asistenței din partea Uniunii Europene. De asemenea, documentul a acordat o atenție considerabilă planificării teritoriale. În ceea ce privește sprijinul statului pentru politica regională, se menționa că Guvernul Lituaniei trebuie să asigure un sprijin constant regiunilor cu un înalt nivel al șomajului și/sau condiții de viață mai scăzute (Bunatian, G., Vialkin, A., Yershov, A. & Klessova S., 2004: 24).

În continuarea *Principiilor fundamentale ale politicii regionale a Lituaniei*, a fost adoptată *Legea privind dezvoltarea regională nr. VIII-1889* din anul 2000, care a stabilit cadrul juridic necesar, inclusiv: elaborarea Planului Național de Dezvoltare Regională și a planurilor regionale de dezvoltare la nivel local, principiile de funcționare ale instituțiilor responsabile de dezvoltarea regională și condițiile generale de finanțare regională.

În mod special, legea a trasat obiectivele generale ale politicii regionale a statului lituanian, și anume: sprijinirea creșterii economice a regiunilor; promovarea unei dezvoltări regionale echilibrate; reducerea dezechilibrelor socio-economice dintre districtele Lituaniei; reducerea șomajului și dezvoltarea zonelor rurale. Legea prevede că structura planurilor regionale de dezvoltare la nivel subnațional trebuie să reflecte următoarele elemente: prioritățile statului în domeniul dezvoltării infrastructurii regionale; măsurile pentru implementarea obiectivelor majore ale politicii regionale și sursele de finanțare ale acestora (Lietuvos Respublikos Seimas, 2000).

În conformitate cu legea, *Planul Național de Dezvoltare Regională a Lituaniei* trebuia aprobat de Guvern, fiind, în același timp, coordonat cu autoritățile regionale și cu comunitățile de afaceri. La rândul lor, planurile regionale de dezvoltare la nivel subnațional trebuie aprobate de consiliile regionale de dezvoltare corespunzătoare și trebuie să fie conforme cu Planul Național de Dezvoltare Regională.

Legea prevede instituirea unui Consiliu Național pentru Dezvoltare Regională și a unor Consilii Regionale pentru Dezvoltare în fiecare regiune. Consiliul național este alcătuit din reprezentanți ai ministerelor și ai instituțiilor implicate și are competența de a lua decizii privind elaborarea și structura planurilor naționale și regionale de dezvoltare. De asemenea, consiliile au un rol determinant în selectarea proiectelor de investiții (Lietuvos Respublikos Seimas,

2000).

Legea privind dezvoltarea regională nr. VIII-1889, a stabilit două tipuri de unități teritoriale în care poate fi implementată politica regională: regiunile și teritoriile problematice. Regiunile corespundeau unităților administrativ-teritoriale intermediare – județele. (Lietuvos Respublikos Seimas, 2000). În anul 2002, Guvernul a decis crearea unei a unsprezecea regiuni, respectiv regiunea Centralei Nucleare Ignalina, alcătuită din trei municipalități, ceea ce constituie un exemplu al faptului că regiunea și unitatea administrativă nu coincid întotdeauna. Referitor la teritoriile problematice, în perioada examinată nu au fost create (Ragauskienė, 2005: 108).

Legea privind dezvoltarea regională nr. VIII-1889 a intrat în vigoare într-o perioadă în care accentul politicii regionale începea să se deplaseze către utilizarea abordării structurale a Uniunii Europene la nivel național. De aceea, inițiativele legislative au fost orientate către elaborarea Planului Național de Dezvoltare Regională, care includea și aspecte legate de atragerea investițiilor interne și externe.

Elaborarea planului de stat pentru perioada 2001–2003 a început în vara anului 2000, procesul fiind lansat cu sprijinul programului PHARE. Instrumentele planificate pentru dezvoltarea regională au rămas, în mare parte, neschimbate. Având în vedere cererea limitată pentru consultanță în afaceri și alte măsuri de sprijin „soft”, a fost necesar să se pună accentul principal pe soluționarea problemelor de infrastructură și pe instrumente mai eficiente pentru dezvoltarea antreprenoriatului, cum ar fi compensarea parțială a ratelor dobânzilor la credite, garantarea rambursării împrumuturilor acordate întreprinderilor mici și mijlocii etc.

Elaborarea planurilor regionale de dezvoltare la nivel subnațional fost inițiată în paralel cu elaborarea primului Plan Național de Dezvoltare Regională. Toate cele 10 regiuni ale țării au elaborat astfel de planuri, bazate, în esență, pe documente regionale similare existente anterior. Întrucât patru regiuni au fost selectate pentru a beneficia de sprijin financiar din partea programului PHARE, dezvoltarea ulterioară a planurilor a vizat în mod special aceste regiuni: Klaipėda, Tauragė, Marijampolė și Utena. Astfel, toate regiunile lituaniene învecinate cu regiunea Kaliningrad au fost incluse în acest grup. Includerea districtelor Tauragė, Marijampolė și Utena se explică prin nivelul lor relativ scăzut de dezvoltare socio-economică. În schimb, districtul Klaipėda se număra printre regiunile lider din punct de vedere economic. Această selecție reflecta, în esență, ezitarea autorităților naționale între două opțiuni: sprijinirea regiunilor mai puțin dezvoltate sau concentrarea resurselor în regiunile cu potențial ridicat de creștere. Astfel, regiunea mai dezvoltată Klaipėda a fost asociată cu regiunea mai puțin dezvoltată Tauragė într-o singură regiune de dezvoltare. Obiectivul acestei integrări a fost oferirea de sprijin organizatoric și tehnic regiunii mai puțin

dezvoltate de către regiunea lider, precum și consolidarea legăturilor economice și educaționale dintre acestea. În același timp, ambele districte au beneficiat de finanțare din fondurile Uniunii Europene în mod separat, deoarece nu s-a ajuns la un acord agreat de ambele părți privind gestionarea comună a asistenței financiare.

După cum se menționa în Planul Național de Dezvoltare pentru perioada 2001–2003, fondurile alocate dezvoltării regionale nu erau de natură să producă un impact macroeconomic semnificativ, însă utilizarea acestora în regiunile țintă putea contribui la soluționarea unor probleme specifice. Printre indicatorii vizați se numărau: creșterea PIB-ului mediu pe cap de locuitor în raport cu media națională, reducerea nivelului șomajului, creșterea investițiilor străine directe, sporirea productivității muncii, în special în întreprinderile orientate spre export și substituirea importurilor, creșterea volumului vânzărilor la întreprinderile beneficiare de asistență și majorarea ponderii producției destinate exportului în cadrul acestora.

În ansamblu, în această perioadă, districtul Klaipėda a beneficiat de 3,4 milioane euro din fondurile Uniunii Europene, districtul Tauragė – de 2,0 milioane euro, iar districtul Marijampolė – de 4,0 milioane euro (Bunatian, G., Vialkin, A., Yershov, A. & Klessova S., 2004: 25-26).

Procesul de aderare a Lituaniei la Uniunea Europeană a reprezentat un efort extraordinar de transformare a structurilor administrative, trecând de la un sistem centralizat la un model de guvernare pe mai multe niveluri, compatibil cu standardele Uniunii Europene. Această tranziție nu a fost doar o simplă formalitate juridică, ci a implicat o reconfigurare profundă a modului în care este realizată interacțiunea puterii statale cu colectivitățile teritoriale subnaționale. Adaptarea cadrului legislativ, instituțional și administrativ a fost dictată de necesitatea de a îndeplini criteriul administrativ de la Copenhaga, care solicita capacitatea de a implementa în mod eficient acquis-ul comunitar.

Negocierile privind realizarea prevederilor Capitolului 21 au reprezentat una dintre cele mai complexe provocări diplomatice și tehnice pentru autoritățile de la Vilnius. Acest capitol nu se referea doar la adoptarea unor legi, ci la demonstrarea faptului că Lituania posedă capacitatea instituțională necesară pentru a gestiona fluxurile considerabile de asistență financiară externă. Esența negocierilor a constat în alinierea legislației naționale la principiile fundamentale ale politicii de coeziune: concentrarea, programarea, parteneriatul și aditionalitatea.

În cadrul acestui proces, Comisia Europeană a exercitat o monitorizare constantă prin intermediul mecanismului de condiționalitate, analizând progresele în stabilirea structurilor de control și audit financiar (Duran, 2014: 73-75). Lituania a trebuit să convingă partenerii europeni că poate asigura o transparență totală în utilizarea fondurilor, evitând riscurile de corupție sau de

utilizare inefficientă a resurselor. Negocierile au evidențiat, de asemenea, necesitatea unei coordonări interministeriale stricte, deoarece politica regională este, prin natura sa, transversală, afectând transporturile, mediul, agricultura și educația.

Implementarea Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS) a fost un pas esențial pentru ca Lituania să devină eligibilă pentru fondurile de coeziune. Sistemul NUTS este arhitectura pe care se sprijină întreaga politică regională a Uniunii Europene, permițând colectarea de date comparabile și alocarea resurselor în funcție de nivelul de dezvoltare al fiecărei unități.

Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) stabilește cadrul juridic pentru asigurarea funcționalității Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), sistemul standardizat utilizat de Uniunea Europeană pentru delimitarea teritorială a regiunilor în vederea producerii, comparării și armonizării statisticilor regionale (Parlamentul European & Consiliul Uniunii Europene, 2003: art. 1). Uniunea Europeană, prin utilizarea acestui instrument metodologic, urmărește asigurarea comparabilității datelor statistice între statele membre ale Uniunii Europene și fundamentarea politicilor regionale și de coeziune teritorială în baza datelor obiective, comparabile și cuantificabile.

Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 stabilește normele de organizare, gestionare și actualizare a clasificării NUTS, precum și criteriile după care sunt încadrate unitățile teritoriale statistice. Sistemul NUTS reprezintă o structură ierarhică de delimitare teritorială a Uniunii Europene, utilizată pentru colectarea și analiza datelor statistice regionale necesare pentru evaluarea eligibilității regiunilor la finanțarea din fondurile structurale și pentru implementarea politicilor regionale ale Uniunii Europene (Parlamentul European & Consiliul Uniunii Europene, 2003: art. 2).

Nomenclatorul NUTS împarte teritoriul economic al statelor membre, astfel cum este el definit în Decizia 91/450/CEE, în unități teritoriale (Comisia Comunităților Europene, 1991). Din perspectivă structurală, Nomenclatorul NUTS este constituit pe trei niveluri teritoriale, definite în funcție de dimensiunile demografice stabilite la nivel european. Nivelul NUTS 1 corespunde regiunilor socioeconomice cu un potențial considerabil, cu o populație cuprinsă între 3 și 7 milioane de locuitori. Nivelul NUTS 2, cuprinde regiuni cu o populație între 800 000 și 3 milioane de locuitori și este considerat nivelul esențial pentru implementarea politicilor regionale și pentru alocarea fondurilor de coeziune. Nivelul NUTS 3 include unități teritoriale mai mici ca dimensiuni și potențial, cu o populație între 150 000 și 800 000 de locuitori, fiind utilizat, în mod special, pentru analize statistice regionale detaliate (Parlamentul European & Consiliul Uniunii Europene, 2003: art. 3).

Principiul central al Nomenclatorului NUTS este corelarea clasificării

statistice cu structurile și entitățile administrative existente în statele membre. Astfel, atunci când într-un stat există entități administrative comparabile cu limitele demografice stabilite de Regulamentul (CE) nr. 1059/2003, acestea sunt recunoscute drept unități NUTS. În situațiile în care structura administrativă națională nu corespunde dimensiunilor demografice prevăzute de regulament, nivelul respectiv poate fi constituit prin agregarea unor unități administrative mai mici, formând astfel unități statistice neadministrative. Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 admite și anumite derogări de la criteriile demografice, în special în cazul regiunilor insulare, ultraperiferice sau în situații determinate de particularități geografice, istorice sau socioeconomice (Parlamentul European & Consiliul Uniunii Europene, 2003: art. 3).

Lituania este organizată în cadrul NUTS astfel: o singură unitate la nivel NUTS 1, două regiuni la nivel NUTS 2 și zece unități teritoriale la nivel NUTS 3. La nivel NUTS 1 Lituania este tratată ca o singură regiune macro-statistică. La nivel NUTS 2 sunt 2 entități: Regiunea capitalei și Regiunea Centrală și de Vest a Lituaniei. La nivel NUTS 3 sunt incluse cele zece apskritis: Vilnius, Alytus, Kaunas, Klaipėda, Marijampolė, Panevėžys, Šiauliai, Tauragė, Telšiai și Utena (Eurostat, 2026).

Includerea celor 10 județe existente (*Apskritis*) la nivel NUTS 3, a consolidat rolul județelor ca piloni ai dezvoltării regionale, chiar dacă capacitatea lor decizională rămânea limitată în comparație cu guvernul central. Provocarea majoră a constat în transformarea acestor entități administrative în actori capabili să genereze proiecte de dezvoltare. Implementarea sistemului NUTS nu a fost doar un exercițiu cartografic, ci a impus modernizarea sistemului statistic național pentru a furniza indicatori relevanți privind piața muncii, infrastructura și producția economică la nivel local.

Succesul integrării europene a depins în mare măsură de capacitatea Lituaniei de a construi un mecanism de absorbție a fondurilor europene. Acest lucru a presupus crearea unor instituții noi și recalibrarea celor existente pentru a gestiona fluxurile financiare provenite din programele de preaderare și, ulterior, din Fondurile Structurale. Rolul central în acest ecosistem l-a jucat Ministerul Finanțelor, care a acționat ca Autoritate de Management, coordonând fluxurile de numerar și asigurând conformitatea cu regulile financiare ale UE.

Un element inovator în peisajul administrativ lituanian a fost înființarea Agenției Centrale de Management al Proiectelor (CPVA). Această instituție a devenit nucleul tehnic al implementării proiectelor, oferind expertiză în licitații publice, monitorizarea contractelor și audit. Consolidarea acestor instituții a fost un proces anevoios, marcat de o curbă de învățare abruptă și de necesitatea de a reține personal calificat în sectorul public, în fața concurenței din sectorul privat.

Totuși, rezistența la schimbare a unor structuri birocratice vechi și fragmentarea responsabilităților între diferite ministere au reprezentat obstacole

constante în calea unei gestionări perfect integrate a asistenței externe.

Deși cadrul juridic, sistemul instituțional și sistemul de planificare ale politicii regionale au fost, în mare măsură, conturate, accentuarea diferențierii dezvoltării regionale în anii următori demonstrează că sistemul nu a fost capabil, la faza incipientă de implementare să își realizeze obiectivele obiectivele. Principala cauză a constat în faptul că politica regională a Lituaniei nu fusese corelată în mod adecvat cu politica regională a Uniunii Europene, neexistând o corelare reală între mecanismele celor două politici. Așa cum s-a menționat anterior, Lituania a beneficiat de asistență structurală europeană pentru creștere economică ca o singură regiune, pe sectoare distincte, ceea ce impune utilizarea mecanismelor politicii regionale naționale pentru reducerea dezechilibrelor sociale și economice interne (Ragauskienė, 2005: 108-109).

4. Analiza eficienței și impactului instrumentelor financiare de preaderare în Lituania

Cadrul teoretic și metodologic al asistenței financiare de preaderare. Procesul de extindere a Uniunii Europene către statele din Europa Centrală și de Est (ECE) a reprezentat unul dintre cele mai puternice instrumente politice de transformare a regiunii, convertind regimurile post-comuniste în democrații funcționale și economii de piață moderne (Emmert & Petrovic 2014: 1373-1385). În acest context, Lituania a parcurs o traiectorie accelerată de reforme, susținută masiv de asistența financiară externă. Instrumentele de preaderare nu au fost simple fluxuri financiare, ci mecanisme complexe de condiționalitate și transfer de know-how, menite să pregătească statele candidate pentru rigorile pieței unice și ale politicilor de coeziune. Importanța acestor instrumente derivă din necesitatea de a aborda dificultățile enorme pe care statele candidate le-au întâmpinat în încercarea de a absorbi un volum mare de legislație și standarde europene fără a pune în pericol funcționarea instituțiilor naționale (Emmert, 2008: 551-553). Pentru Lituania, perioada 1990-2004 a fost marcată de o restructurare profundă, în care programele PHARE, ISPA și SAPARD au acționat ca vectori de stabilitate și modernizare. Această lucrare își propune să analizeze eficiența acestor programe, punând accent pe modul în care ele au modelat capacitatea administrativă a țării și au pus bazele succesului economic post-2004.

Evoluția asistenței financiare pentru statele din Europa Centrală și de Est a reflectat schimbarea de paradigmă a Uniunii Europene, trecând de la un ajutor de urgență post-1989 la un parteneriat strategic de preaderare. Inițial, programul PHARE a fost conceput pentru Polonia și Ungaria, fiind ulterior extins pentru a acoperi toate statele candidate, devenind principalul instrument de consolidare instituțională. Pe măsură ce negocierile de aderare au avansat, Comisia Europeană a recunoscut că armonizarea legislativă nu este suficientă fără investiții masive în infrastructură și agricultură, ceea ce a dus la crearea ISPA și

SAPARD în cadrul Agendei 2000.

Aceste mecanisme de sprijin au fost esențiale pentru promovarea statului de drept și a economiei de piață, oferind un cadru structurat pentru transformarea sistemică (Emmert, 2008: 582-586). Implementarea acestor programe s-a realizat printr-un sistem de management descentralizat, care a forțat statele candidate să creeze structuri administrative capabile să gestioneze fondurile conform standardelor europene de audit și control. Experiența acumulată în această fază a fost crucială, deoarece dificultățile de absorbție întâlnite ulterior în unele state membre au fost adesea cauzate de o capacitate administrativă inadecvată dezvoltată în perioada de preaderare (Duran, 2014: 89).

Pentru Lituania, integrarea europeană a reprezentat atât un obiectiv de securitate națională cât și unul de prosperitate economică și socială. Strategia de preaderare a vizat în mod special trei direcții prioritare: consolidarea democrației și a administrației publice, modernizarea infrastructurii pentru a asigura conectivitatea cu Occidentul și restructurarea sectorului agricol, care deținea o pondere semnificativă în economia națională.

Tratatul de Aderare semnat în 2003 a reprezentat punctul culminant al acestui proces, Lituania făcând parte din cel mai mare val de extindere din istoria UE, care a inclus zece țări simultan (Ivanica, 2003: 4-12). Obiectivele strategice au fost strâns legate de utilizarea eficientă a fondurilor europene ca motor de creștere. Cercetările indică faptul că alocarea fondurilor nu a fost suficientă pentru a garanta succesul; îmbunătățirea cadrului instituțional și de reglementare a fost variabila critică ce a determinat atât absorbția fondurilor, cât și perspectivele de creștere economică pe termen lung (Savić, Drvenkar, & Drezgić, 2023: 16).

Programul PHARE: Pilonul consolidării instituționale și al reformei administrative. Programul PHARE a reprezentat „coloana vertebrală” a pregătirii administrative a Lituaniei. Obiectivul său principal a fost consolidarea capacității instituționale necesare pentru a aplica acquis-ul comunitar. În Lituania, PHARE a finanțat proiecte de tip „Twinning”, prin care experți din statele membre au lucrat direct cu funcționarii lituanieni pentru a reforma sistemul judiciar, administrația fiscală și controlul frontierelor.

Această formă de asistență a fost esențială deoarece conceptul de „stat de drept” era adesea slab definit sau înțeles în contextul tranziției, reprezentând un obstacol pentru țările care aspirau la integrare (Emmert, 2008: 553-554). PHARE a forțat o disciplină legislativă și procedurală care a transformat modul în care instituțiile lituaniene operau. Deși eficacitatea condiționalității UE a fost uneori mixtă din cauza contextelor domestice specifice, în Lituania, presiunea externă a PHARE a fost un catalizator pentru reforme politice și economice care altfel ar fi putut fi amânate.

Pe lângă componenta legislativă, PHARE a avut un impact semnificativ

asupra capitalului uman. Programele de formare profesională finanțate prin PHARE au creat o nouă generație de specialiști în politici publice și managementul fondurilor europene. Această infuzie de know-how a contribuit la creșterea competitivității economice a țării, facilitând adaptarea forței de muncă la cerințele unei piețe integrate.

În plus, PHARE a vizat coeziunea economică prin sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii și prin finanțarea unor proiecte de dezvoltare regională. Totuși, analiza procesului de descentralizare în statele din Europa Centrală și de Est arată că influența Comisiei Europene prin politica regională a generat rezultate diverse, uneori fiind limitată de lipsa unei perspective clare la nivelul subnațional (Horga & Costea, 2015). În Lituania, succesul PHARE a fost vizibil în special în centralizarea expertizei, care a permis ulterior o tranziție lină către gestionarea fondurilor structurale.

Programul ISPA: Modernizarea infrastructurii strategice de transport și mediu. Instrumentul Structural pentru Politici de Preaderare (ISPA) a fost dedicat proiectelor majore de infrastructură, având ca scop alinierea rețelelor de transport și a standardelor de mediu ale Lituaniei la cele ale Uniunii Europene. În sectorul transporturilor, ISPA a finanțat modernizarea coridoarelor transeuropene, cum ar fi „Via Baltica”, esențială pentru conectarea Lituaniei cu restul Europei Continentale (Christauskas & Christauskas, 2005). Aceste investiții au fost vitale pentru reducerea disparităților regionale și promovarea unei creșteri incluzive. Prin îmbunătățirea conectivității, Lituania a reușit să atragă investiții străine directe, care au devenit un motor cheie al globalizării și creșterii economice, oferind acces la piețele regionale și sporind avantajul competitiv al țării (Lobanova, 2024: 57-60). ISPA a funcționat ca un precursor al Fondului de Coeziune, pregătind ministerele de resort pentru planificarea și execuția unor proiecte de inginerie civilă de mare anvergură.

A doua componentă majoră a ISPA a fost protecția mediului, un domeniu în care Lituania moștenise o infrastructură depășită și poluantă. Fondurile ISPA au fost direcționate către construirea și modernizarea stațiilor de epurare a apelor uzate și către sisteme integrate de gestionare a deșeurilor solide în orașe precum Vilnius, Kaunas și Klaipėda. Adoptarea standardelor de mediu ale Uniunii Europene a necesitat nu doar investiții de capital, ci și o schimbare radicală a cadrului de reglementare. Deși fiecare țară din regiune a stabilit fundamente politice pentru managementul apei, maturitatea factorilor de facilitare a variat semnificativ. În Lituania, prin ISPA s-a reușit imunerea consecvenței în aplicarea standardelor de mediu, reducând riscurile ecologice și îmbunătățind calitatea vieții cetățenilor, elemente esențiale pentru convergența cu standardele europene de viață. Componenta de mediu a urmărit și finanțarea unor proiecte capabile să apropie serviciile publice de apă, canalizare și gestionare a deșeurilor de cerințele acquis-ului comunitar, iar această direcție era explicită în designul ISPA pentru

toate statele beneficiare.

Din punct de vedere al dimensiunii, Lituania i-au fost alocați 300 milioane euro în cadrul ISPA pentru perioada de preaderare, iar proiectele finanțate erau de regulă foarte mari, cu o valoare minimă menționată de 5 milioane euro, ceea ce indică o logică de intervenție concentrată pe investiții structurale, nu pe finanțări mici și dispersate (Grikōienē, 2024: 53). În același timp, am constatat că succesul programului nu a depins doar de alocarea financiară, ci și de pregătirea proiectelor și, mai ales, de capacitatea administrativă de a le implementa și finaliza la termenii parametrii stabiliți, aspect esențial într-un stat care își construia atunci experiența de gestionare a fondurilor europene. În Lituania, ISPA a fost utilizat și ca instrument de adaptare instituțională: autoritățile publice au trebuit să lucreze cu proceduri europene de evaluare, selecție, achiziții și monitorizare, ceea ce a creat o bază practică pentru viitoarele acțiuni de accesare și implementare a fondurilor de coeziune. Au avut prioritate rețelele de transport de interes european, iar acest lucru a fost legat de poziția geostrategică a țării ca nod de legătură între statele baltice și restul Europei centrale și de est. În aceeași logică, analiza programului arată că transportul și mediul au fost tratate ca sectoare complementare: primul pentru mobilitate, conectivitate și competitivitate, al doilea pentru conformare reglementară și sănătate publică. De aceea, ISPA în Lituania nu a fost doar un fond de infrastructură, ci și un mecanism de pregătire pentru guvernarea europeană, în care calitatea instituțiilor a contat aproape la fel de mult ca volumul banilor alocați.

Programul SAPARD: Transformarea sectorului agricol și dezvoltarea rurală. Programul Special de Aderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (SAPARD) a fost primul instrument care a permis Lituaniei să gestioneze fonduri europene într-un mod complet descentralizat. Obiectivul principal a fost modernizarea fermelor și a unităților de procesare pentru a respecta standardele UE de igienă și siguranță alimentară. SAPARD a reprezentat un „laborator” pentru implementarea Politicii Agricole Comune (PAC). În Lituania, programul a finanțat achiziția de utilaje agricole moderne și a sprijinit industria de prelucrare a laptelui și a cărnii. Această modernizare a fost critică, având în vedere că economiile rurale din ECE au trecut printr-o restructurare puternică de la începutul tranziției, marcată de disparități urbane-rurale în creștere. Prin SAPARD, producătorii lituanieni au obținut accesul pe piața unică, fiind forțați să devină competitivi într-un mediu extrem de exigent (Baum, & Weingarten, 2004: 10-19).

Dincolo de producția agricolă, SAPARD a vizat diversificarea activităților economice în zonele rurale pentru a reduce dependența de agricultura de subzistență. Proiectele de agroturism și dezvoltarea micii industrii rurale au fost menite să creeze locuri de muncă și să stopeze migrația către zonele urbane

(Baum, & Weingarten, 2004: 20-26).

Totuși, implementarea politicilor rurale în statele candidate a fost adesea marcată de tensiuni între paradigma modernizării și necesitatea de a oferi un garanții sociale pentru populația vulnerabilă (Petrick & Weingarten, 2004: 11-13). În Lituania, deși SAPARD a îmbunătățit competitivitatea sectorului agro-alimentar, a existat provocarea de a asigura că beneficiile ajung și la micii fermieri, nu doar la marile holdinguri agricole. Analiza documentelor timpurii ale SAPARD sugerează că intențiile inițiale ale factorilor de decizie au fost de a pregăti structurile pentru o dezvoltare rurală durabilă, însă succesul a depins masiv de capacitatea instituțională locală (Nemes, 2005: 35-38).

Analiza comparativă a managementului fondurilor și a capacității de absorbție. Succesul Lituaniei în utilizarea instrumentelor de preaderare a fost strâns legat de capacitatea sa administrativă. Spre deosebire de alte state candidate, Lituania a adoptat rapid un sistem de management riguros, sub coordonarea Ministerului de Finanțe. Această capacitate administrativă poate fi măsurată prin indicatori cheie care reflectă eficiența structurilor de programare și implementare.

Eficiența instituțională nu se rezumă doar la cheltuirea banilor, ci și la calitatea proiectelor selectate și la sustenabilitatea lor. Cercetările arată că o calitate ridicată a cadrului instituțional nu doar că mărește absorbția fondurilor, ci îmbunătățește și perspectivele de creștere economică (Savić, 2023). Lituania a demonstrat o curbă de învățare ascendentă, reducând erorile de raportare și îmbunătățind ratele de plată pe măsură ce se apropia de data aderării. Acest lucru a fost posibil și datorită stabilității macroeconomice, care a oferit spațiul fiscal necesar pentru cofinanțarea națională a proiectelor.

Analiza instrumentelor financiare de preaderare în Lituania relevă un proces de transformare structurală profundă, în care PHARE, ISPA și SAPARD au funcționat ca mecanisme de sincronizare cu modelul european. PHARE a contribuit realizarea reformelor administrative și legislative, în timp ce ISPA și SAPARD au furnizat investiții în infrastructură și modernizarea bazei productive a țării.

Eficiența Lituaniei în gestionarea acestor fonduri a fost determinată de o voință politică fermă de a atinge standardele Uniunii Europene și de o investiție constantă în capacitatea administrativă. Deși au existat provocări legate de disparitățile regionale și complexitatea birocratică, impactul macroeconomic a fost incontestabil pozitiv, contribuind la convergența reală a Lituaniei cu media Uniunii Europene. Lecția lituaniană subliniază faptul că asistența financiară este eficientă doar atunci când este însoțită de reforme instituționale solide și de o viziune strategică pe termen lung. Experiența acumulată între 1990 și 2004 rămâne un punct de referință pentru actualele state candidate, demonstrând că succesul integrării depinde de rigoarea pregătirii din faza de preaderare.

Dar, trebuie menționat și faptul că procedura de implementare a proiectelor europene în Lituania era una greoaie, deoarece proiectele finanțate din fondurile structurale ale Uniunii Europene trebuiau supuse examinării consiliului regional de dezvoltare, care trebuia să le evalueze privind conformitatea acestora cu Planul Național de Dezvoltare Regională și cu planul regional de dezvoltare local. Decizia finală aparținea autorităților centrale, iar această procedură, potrivit experților lituanieni, a îngreunat considerabil procesul de luare a deciziilor (Bunatian, G., Vialkin, A., Yershov, A. & Klessova S., 2004: 24).

În perioada 1995–2004, datorită implementării politicilor de coeziune economică și socială, s-a înregistrat, la nivelul Uniunii Europene o creștere economică relativ robustă în regiunile caracterizate printr-un PIB pe locuitor redus. Aceasta a determinat, per ansamblu, un proces de convergență economică între regiunile Uniunii Europene. Astfel, în perioada 1995–2004, numărul regiunilor al căror PIB pe locuitor era situat sub 75 % din media Uniunii Europene s-a redus de la 78 la 70, iar numărul regiunilor cu un PIB pe locuitor inferior pragului de 50 % din media UE a scăzut de la 39 la 32. Dar, în pofida progreselor înregistrate, disparitățile continuau a fi considerabile. În perioada 2000–2004, produsul intern brut pe locuitor a scăzut în 27 de regiuni, iar în 24 de regiuni ritmul mediu anual de creștere a fost inferior valorii de 0,5 %. În cazul a 5 dintre aceste regiuni, PIB-ul pe locuitor a coborât sub pragul de 75 % din media Uniunii Europene, ceea ce reflectă o tendință de stagnare și, în unele cazuri, chiar accentuarea disparităților regionale de dezvoltare (Commission of The European Communities, 2007: 5).

În acelaș timp, regiunile mai puțin dezvoltate au recuperat decalajele în ceea ce privește productivitatea într-un ritm mai accelerat. Acest proces a fost evident în noile state membre ale Uniunii Europene. În cele trei state baltice, productivitatea a crescut, în perioada 1995–2004, de aproximativ patru ori mai rapid decât media Uniunii Europene (Commission of The European Communities, 2007: 5). Totuși, trebuie subliniat faptul că multe regiuni din aceste state au pornit de la un nivel inițial foarte scăzut al productivității, ceea ce explică parțial ritmurile lor înalte de creștere.

Discuții

Rezultatele cercetării evidențiază faptul că evoluția politicii regionale din Lituania în perioada 1990–2004 trebuie interpretată în contextul unui proces amplu de transformare instituțională, determinat de suprapunerea a două dinamici majore: democratizarea și tranziția de la economia planificată la economia de piață și procesul de integrare europeană. Analiza demonstrează că dezvoltarea politicii regionale nu a reprezentat o reacție punctuală la apariția disparităților teritoriale, ci o componentă structurală a procesului de modernizare a statului. În această perspectivă, instituționalizarea politicii regionale a

contribuit la redefinirea relațiilor dintre nivelurile de exercitare a puterii publice, la dezvoltarea mecanismelor de coordonare interinstituțională și la consolidarea capacității administrative necesare participării la politica de coeziune a Uniunii Europene.

Interpretarea rezultatelor confirmă ipoteza cercetării potrivit căreia politica regională s-a dezvoltat sub influența convergentă a reformelor interne și a condiționalității europene. Dacă transformările economice produse după restabilirea independenței au generat necesitatea unor politici orientate spre diminuarea dezechilibrelor teritoriale, procesul de aderare la Uniunea Europeană a conferit acestor politici o dimensiune instituțională complementară. În consecință, politica regională a încetat să mai reprezinte exclusiv un instrument de dezvoltare economică și a devenit un mecanism prin care atât administrația publică centrală cât și cea subnațională și-a adaptat structurile organizaționale, procedurile și practicile la principiile guvernantei europene.

Un rezultat important al cercetării îl constituie identificarea caracterului cumulativ al transformărilor instituționale. Evoluția cadrului legislativ, reorganizarea structurilor administrative, introducerea sistemelor de planificare strategică și dezvoltarea mecanismelor de gestionare a fondurilor europene nu trebuie analizate ca reforme independente, ci ca elemente ale unui proces unic de convergență instituțională. Fiecare reformă a creat premisele pentru implementarea celei următoare, iar eficiența politicii regionale a depins de coerența întregului ansamblu instituțional. Această constatare explică de ce performanța administrativă a Lituaniei în perioada preaderării nu poate fi atribuită exclusiv unui singur instrument financiar sau unei singure reforme legislative, ci rezultă din interacțiunea dintre acestea.

Rezultatele cercetării permit, totodată, reinterpretarea rolului instrumentelor financiare de preaderare. Analiza demonstrează că programele PHARE, ISPA și SAPARD au depășit funcția tradițională de mecanisme de finanțare a investițiilor publice. Aceste instrumente au constituit, în același timp, mecanisme de învățare instituțională, prin intermediul cărora administrația publică lituaniană a dobândit experiență în domeniul programării, monitorizării, evaluării și controlului proiectelor finanțate din resurse europene. Din această perspectivă, eficiența lor trebuie evaluată nu doar prin volumul investițiilor realizate, ci și prin contribuția la dezvoltarea unei culturi administrative compatibile cu principiile guvernantei europene.

O altă concluzie desprinsă din cercetare privește relația dintre dezvoltarea regională și capacitatea administrativă. Literatura de specialitate tratează frecvent capacitatea administrativă drept o condiție prealabilă pentru implementarea politicilor europene. Analiza experienței lituaniene sugerează însă existența unei relații bidirecționale. Dacă o administrație performantă facilitează implementarea politicii regionale, în egală măsură procesul de implementare a acestei politici

contribuie la dezvoltarea competențelor instituționale, la profesionalizarea funcției publice și la perfecționarea mecanismelor de coordonare administrativă. Capacitatea administrativă apare astfel atât ca premisă, cât și ca rezultat al implementării politicii regionale.

Rezultatele cercetării permit și o reconsiderare a raportului dintre centralizare și descentralizare în perioada de preaderare. În numeroase interpretări, dezvoltarea politicii regionale este asociată în mod direct cu extinderea autonomiei autorităților publice subnaționale. Cazul Lituaniei demonstrează însă că procesul de europenizare nu presupune automat transferul competențelor către nivelurile teritoriale subnaționale, ci poate conduce la consolidarea mecanismelor de coordonare strategică exercitate de administrația centrală. În perioada analizată, dezvoltarea guvernantei multinivelară nu a însemnat diminuarea rolului statului, ci redefinirea funcțiilor acestuia în cadrul unui sistem administrativ caracterizat prin cooperare, programare și responsabilitate partajată. Această constatare contribuie la nuanțarea dezbaterilor privind relația dintre integrarea europeană și descentralizarea administrativă.

Interpretarea rezultatelor evidențiază și importanța dimensiunii teritoriale a europenizării. Adaptarea la acquis-ul comunitar nu s-a limitat la modificarea legislației sau la reorganizarea administrației centrale, ci a presupus dezvoltarea unor structuri teritoriale capabile să participe la elaborarea și implementarea politicilor publice. În acest sens, politica regională a funcționat ca un mecanism de articulare între nivelul național și cel european, facilitând integrarea autorităților publice subnaționale în procesele de planificare și implementare a dezvoltării teritoriale.

Rezultatele obținute permit formularea unor aserțiuni teoretice relevante. În primul rând, susțin necesitatea extinderii perspectivei instituționaliste asupra politicii regionale, prin includerea explicită a dimensiunii administrative și a proceselor de construire a capacității instituționale. În al doilea rând, constat că europenizarea trebuie analizată nu doar ca transfer de norme juridice, ci și ca proces de transformare organizațională și de dezvoltare a competențelor administrative. În al treilea rând, evidențiez caracterul complementar al reformelor legislative, instituționale și teritoriale, constatând astfel că eficiența politicilor europene depinde de coerența acestor transformări.

Din perspectivă practică, concluziile cercetării prezintă o relevanță deosebită pentru statele aflate în proces de aderare la Uniunea Europeană. Experiența Lituaniei demonstrează că pregătirea pentru participarea la politica de coeziune nu trebuie redusă la crearea unor structuri administrative dedicate gestionării fondurilor europene. Procesul reclamă dezvoltarea unei capacități instituționale integrate, bazate pe planificare strategică, coordonare interinstituțională, profesionalizarea funcției publice și consolidarea mecanismelor de cooperare dintre administrația centrală și nivelurile teritoriale

ale guvernării. În absența acestor condiții, eficiența asistenței financiare europene riscă să fie limitată, indiferent de volumul resurselor disponibile.

Pentru Republica Moldova, concluziile studiului au o semnificație aparte. În contextul actual al negocierilor de aderare, experiența lituaniană evidențiază faptul că politica regională trebuie abordată ca o componentă a reformei administrației publice și nu exclusiv ca o politică de investiții teritoriale. Consolidarea capacității administrative, dezvoltarea instituțiilor regionale și armonizarea mecanismelor de planificare strategică reprezintă condiții indispensabile pentru valorificarea oportunităților oferite de politica de coeziune a Uniunii Europene. Din această perspectivă, experiența Lituaniei oferă nu un model ce trebuie reprodus mecanic, ci un set de principii care pot orienta adaptarea politicilor publice la realitățile instituționale și teritoriale ale Republicii Moldova.

În ansamblu, cercetarea demonstrează că analiza politicii regionale exclusiv prin prisma rezultatelor economice oferă o imagine incompletă asupra rolului acesteia în procesul de integrare europeană. Politica regională trebuie înțeleasă ca un domeniu în care converg transformările legislative, administrative și teritoriale, contribuind simultan la dezvoltarea regională și la consolidarea capacității instituționale a statului. Această perspectivă constituie, în opinia noastră, principala contribuție teoretică a studiului și oferă un cadru explicativ util pentru analiza proceselor de preaderare desfășurate în alte state candidate la Uniunea Europeană.

Concluzii

Analiza evoluției politicii regionale din Lituania în perioada 1990–2004 evidențiază faptul că instituționalizarea acestui domeniu nu poate fi explicată printr-un singur factor determinant și nici redusă la o succesiune de reforme legislative sau administrative. Dezvoltarea politicii regionale a rezultat din convergența unor procese complexe – tranziția de la economia planificată la economia de piață, reconstrucția instituțiilor statului, transformarea administrației publice și integrarea europeană – care au acționat simultan și s-au influențat reciproc. În consecință, politica regională trebuie înțeleasă ca expresie a unei transformări instituționale de profunzime, în cadrul căreia obiectivele dezvoltării teritoriale au fost integrate într-un proces mai amplu de modernizare a statului.

Implementarea politicii regionale moderne în Lituania nu a reprezentat exclusiv o reacție la accentuarea disparităților teritoriale generate de tranziția postsocialistă. Aceste dezechilibre au constituit, fără îndoială, unul dintre factorii care au impus elaborarea unor politici orientate spre dezvoltarea echilibrată a colectivităților teritoriale subnaționale, însă ele nu explică amploarea și ritmul transformărilor instituționale realizate în perioada analizată. Factorul care a imprimat coerență și trasat direcția acestor transformări a fost procesul de aderare

la Uniunea Europeană, prin intermediul căruia dezvoltarea regională a fost asociată unor exigențe privind organizarea administrativă, planificarea strategică, coordonarea instituțională și gestionarea resurselor publice. Astfel, politica regională a dobândit o funcție care a depășit sfera dezvoltării economice, devenind unul dintre mecanismele fundamentale ale convergenței instituționale cu Uniunea Europeană.

Europenizarea politicii regionale nu s-a limitat doar la armonizarea cadrului legislativ cu *acquis-ul* comunitar. Adaptarea normativă a constituit doar una dintre dimensiunile procesului de transformare. O importanță cel puțin egală au avut restructurarea instituțiilor publice, redefinirea competențelor administrative, dezvoltarea mecanismelor de coordonare și consolidarea capacității administrative. Aceste transformări au creat condițiile necesare pentru implementarea principiilor politicii de coeziune și au permis integrarea treptată a administrației lituaniene în sistemul european al guvernantei multinivel.

Succesul procesului de preaderare nu poate fi atribuit unei singure reforme sau unui singur instrument financiar, ci interacțiunii dintre modificările legislative, reorganizarea instituțională, dezvoltarea mecanismelor de planificare și consolidarea competențelor administrative. Aceste componente au funcționat ca elemente ale unui sistem integrat, în cadrul căruia eficiența fiecărei reforme a fost condiționată de existența și funcționarea celorlalte. În această logică, politica regională apare ca un spațiu de convergență între reformele administrative și obiectivele dezvoltării teritoriale.

Analiza rolului instrumentelor financiare de preaderare conduce la o concluzie importantă privind funcțiile acestora în procesul integrării europene. PHARE, ISPA și SAPARD nu au reprezentat doar mecanisme de sprijin financiar, ci și instrumente de consolidare instituțională. Participarea autorităților publice lituaniene la implementarea acestor programe a favorizat dezvoltarea unor practici administrative aliniate standardelor Uniunii Europene, a stimulat profesionalizarea funcției publice și a contribuit la perfecționarea mecanismelor de programare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. În consecință, valoarea acestor instrumente trebuie apreciată atât prin efectele economice generate, cât și prin contribuția lor la formarea unei administrații publice capabile să gestioneze politica de coeziune după aderare.

În literatura de specialitate relația dintre dezvoltarea regională și capacitatea administrativă este adesea interpretată într-o manieră unilaterală, capacitatea administrativă fiind considerată o premisă a implementării eficiente a politicilor europene. Analiza experienței lituaniene demonstrează însă existența unei cauzalități circulare. Dacă dezvoltarea instituțională facilitează implementarea politicii regionale, procesul de implementare contribuie, la rândul său, la consolidarea competențelor organizaționale, la perfecționarea mecanismelor administrative și la dezvoltarea unei culturi instituționale bazate

pe planificare strategică, responsabilitate și cooperare interinstituțională. Capacitatea administrativă apare astfel atât ca premisă, cât și ca rezultat al implementării politicii regionale.

Referitor la semnificația europenizării instituționale am dedus că europenizarea nu trebuie redusă la preluarea formală a normelor juridice europene. Ea reprezintă un proces de transformare a modului de funcționare a administrației publice, de redefinire a relațiilor dintre nivelurile guvernării și de adaptare a practicilor administrative la principiile cooperării, subsidiarității, parteneriatului și responsabilității. Din această perspectivă, politica regională constituie unul dintre domeniile în care europenizarea produce cele mai vizibile efecte asupra organizării și funcționării instituțiilor publice.

Din perspectivă aplicativă, experiența Lituaniei oferă învățăminte valoroase pentru statele care se află în prezent în proces de aderare la Uniunea Europeană. Pregătirea pentru participarea la politica de coeziune nu trebuie limitată la constituirea unor structuri administrative destinate gestionării fondurilor europene. Ea presupune dezvoltarea unei configurații instituționale coerente, consolidarea capacității administrative, profesionalizarea funcției publice, instituirea unor mecanisme eficiente de coordonare și dezvoltarea unei culturi organizaționale orientate spre planificare strategică și evaluarea rezultatelor. Numai în prezența acestor condiții resursele financiare europene pot genera efecte durabile asupra dezvoltării teritoriale și asupra modernizării administrației publice subnaționale.

În cazul Republicii Moldova, concluziile cercetării au o relevanță deosebită. Experiența lituaniană demonstrează că succesul integrării europene depinde în mod esențial de capacitatea statului de a transforma condiționalitatea europeană într-un amplu proces intern de modernizare instituțională. Politica regională națională poate deveni un instrument esențial al acestei profunde transformări numai dacă este integrată într-o mai amplă și consistentă reformă a administrației publice subnaționale, care are la bază delimitarea clară a competențelor, consolidarea instituțiilor administrației publice subnaționale, dezvoltarea mecanismelor de planificare strategică și promovarea cooperării dintre nivelurile administrației publice. În acest sens, experiența Lituaniei nu oferă un model care poate fi transpus mecanic, ci un ansamblu de principii și mecanisme care trebuie adaptate armonios particularităților instituționale, teritoriale și administrative ale Republicii Moldova.

Recunoștință

Cercetarea a fost efectuată în cadrul proiectului *Interogații ontologice privind alinierea politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova la standarde europene*, finanțat de Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare și înscris în Registrul de stat al proiectelor din sfera științei și inovării cu cifrul 25.80012.0807.46SE.

Referințe bibliografice:

1. Augusztin, A., Iker, Á., Monisso, A., & Szörfi, B. (2025). The growth effect of EU funds—the role of institutional quality. *Acta Oeconomica*, 75(2), 153-181. <https://doi.org/10.1556/032.2025.00009>
2. Baum, S. & Weingarten, P. (2004). Developments of rural economies in Central and Eastern Europe: an overview. *Rural Areas and Development*, 2, 7-29. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.157828>
3. Berkowitz, P., Storper, M., & Herbertson, M. (2025). *Place-Based Policies of the European Union: Contrasts and Similarities to the US Experience*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w33513>
4. Börzel, T. A. (2011). *Move Closer! New Modes of Governance and Accession to the European Union*. Refubium (Universitätsbibliothek der Freien Universität Berlin). <https://doi.org/10.17169/refubium-20737>
5. Bouzarovski, S. (2018). *Energy Poverty*. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-69299-9>
6. Bremberg, N. & Danielson, A. (2022). Communities of practice and the everyday making of EU foreign and security policy. Bremberg, N., Danielson, A., Hedling, E. & Michalski, A. (2022). *The everyday making of EU foreign and security policy: Practices, Socialization and the Management of Dissent*. Edward Elgar Publishing, 37-55. <https://doi.org/10.4337/9781789907551.00009>
7. Bučaitė-Vilkė, J. (2022). *Social Investment and Territorial Inequalities: Mapping Policies and Services in the Baltic States*. Berlin, Germany: Peter Lang Verlag. <https://doi.org/10.3726/b19662>
8. Buckley, P. J., Strange, R., Timmer, M. P. & De Vries, G. J. (2020). Catching-up in the global factory: Analysis and policy implications. *Journal of international business policy*, 3 (2), 79–106. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00047-9>
9. Buckwell, A. (2006). Rural Development in the EU. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 6(12), 93-120. <https://doi.org/10.7201/earn.2006.12.05>
10. Bunatian, G., Vialkin, A., Yershov, A., Klessova S. (2004). *Regional policy in the border districts of Poland and Lithuania: aims, tools and experiences for Kaliningrad region*. <https://en.kaliningrad-rda.ru/publications/economic-bulletin-no4-regional-policy-border-districts-poland-and-lithuania-aims-tools> (accesat la 02.11.2025)
11. Caliendo, L., Opromolla, L. D., Parro, F. & Sforza, A. (2017). *Goods and Factor Market Integration: A Quantitative Assessment of the EU Enlargement*. Working Paper 23695. <https://doi.org/10.3386/w23695>
12. Christauskas, Č. & Christauskas, J. (2005). Implementation of transport infrastructure projects in Lithuania for Vilnius-Kaunas dipolis development. *Folia Universitatis Agriculturae Stetinensis, Oeconomica*, no. 245(44), 261-

267. <https://etalpykla.vilniustech.lt/handle/123456789/142112> (accesat la 11.03.2026).
13. Cojanu, V., Botezatu, E., & Peleanu, I. (2009). *Formularea conceptelor operaționale ale unei politici de coeziune și competitivitate*. EIR Working Papers Series, No. 22. https://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/WP_22.pdf (accesat la 03.05.2026).
14. Commission of The European Communities. (2007). *Fourth Report on Economic and Social Cohesion*. [https://aei.pitt.edu/42153/1/COM_\(2007\)_273_4th.pdf](https://aei.pitt.edu/42153/1/COM_(2007)_273_4th.pdf) (accesat la 03.05.2026).
15. Cornea, V. (2018). The Sources of Distortion of Local Public Interest. C. M. Hîntea, B. A. Moldovan, B. V. Radu, & R. M. Suciuc (Eds.). *Transylvanian International Conference in Public Administration*, 101-114. Cluj Napoca: Accent. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67538-6> (accesat la 02.03.2026).
16. Darvas, Z., Mazza, J. & Midões, C. (2019). How to improve European Union cohesion policy for the next decade, *Bruegel Policy Contribution*, No. 2019/8, Bruegel, Brussels. <https://hdl.handle.net/10419/208039> (accesat la 11.04.2026).
17. Duran, M. (2014). The Absorption Capacity of Turkey for Its Use of the European Union Pre-Accession Assistance. *Boğaziçi Journal: Review of Social, Economic & Administrative Studies*, 28(1), 69-93. <https://doi.org/10.21773/boun.28.1.4>
18. Emmert, F. & Petrovic, S. (2014). The Past, Present, and Future of EU Enlargement. *Fordham International Law Journal*, 37(5), 1349-1419. <https://doi.org/10.13140/2.1.4508.7364>
19. Emmert, F. (2008). Rule of law in Central and Eastern Europe. *Fordham International Law Journal*, 32(2), 551-586. <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol32/iss2/6>
20. European Parliament. (2003). *Lithuania. Chapter 21 - Regional policy and coordination of structural instruments*. https://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/negotiations/lithuania/pdf/lithuania_chap21_en.pdf (accesat la 12.02.2026).
21. Eurostat. (2026). *Nomenclature of territorial units for statistics*. <https://csu.gov.cz/lithuania-nuts> (accesat la 15.05.2026).
22. Ferwerda, J. & Deleanu, I. (2013). *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*. European Commission, OLAF. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/309580> (accesat la 07.04.2026)
23. Filippetti, A. & Zinilli, A. (2023). The innovation networks of city-regions in Europe: Exclusive clubs or inclusive hubs? *Papers in regional science*, 102 (6), 1169–1193. <https://doi.org/10.1111/pirs.12763>

24. Genelyte, I. (2018). *Lost in Mobility?: Labour Migration from Baltic Lithuania to Sweden* (PhD dissertation), Linköping University Electronic Press. <https://doi.org/10.3384/diss.diva-152271>
25. Grikðienė, V. (2004). ISPA programos ir Sanglaudos fondo ágyvendinamø projektø valdymo specifika. *Public Policy and Administration*, 1(9), 53-61. <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/issue/view/161> (accesat la 10.03.2026).
26. Grynia, A., & Kovgeris, R. (2024). The Impact of Lithuanian Regional Policy on the Level of Socio-Economic Development of Its Regions. *Studia Sieci Uniwersytetów Pogranicza*, 8: 108-125.
27. Henry, N. (2011). *Impacts of Structural Change: Implications for policies supporting transition to a Green Economy: Final Report*. https://wayback.archive-it.org/12090/20151220155557/http://ec.europa.eu/environment/enveco/resource_efficiency/pdf/transition_costs.pdf (accesat la 25.04.2026).
28. Horga, I. & Costea, A. M. (2015). The Regional Policy in the EUMS from Central and Eastern Europe between Decentralisation and Recentralisation. *Debater a europa*, (12), 101–134. https://doi.org/10.14195/1647-6336_12_7
29. Horvat, A. & Maier, G. (2004). Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds. *44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th August 2004*, Porto: European Regional Science Association (ERSA). <https://hdl.handle.net/10419/117224>
30. Ivanica, M. (2003). An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union. EIPA Working Paper 03/W/03. <https://openalex.org/W1488349092> (accesat la 12.04.2026).
31. Josifidis, K., Supić, N. & Bodor, S. (2020). Institutional reforms and income distribution: Evidence from post-transition EU countries. *Panoeconomicus*, 67(3), 309-331. <https://doi.org/10.2298/PAN2003309J>
32. Komornicki, T. & Goliszek, S. (2023). New Transport Infrastructure and Regional Development of Central and Eastern Europe. *Sustainability*, 15 (6), 5263. <https://doi.org/10.3390/su15065263>
33. Korotaj, T., Chen, J. M. & Kurnoga, N. (2024). School-to-Work Transition in the Youth Labor Market in Central and Eastern Europe: A Cluster Analysis Approach. *Business Systems Research Journal*, 15 (2), 100–139. <https://doi.org/10.2478/bsrj-2024-0020>
34. Kovács, Z. (2020). Do market forces reduce segregation? The controversies of post-socialist urban regions of Central and Eastern Europe. *Handbook of Urban Segregation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

<https://doi.org/10.4337/9781788115605.00014>

35. Kyriazi, A., Miró, J., Natili, M., & Ronchi, S. (2024). *Social Policy and EU Polity-building Through Crises and Beyond* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781003425250>
36. Leišytė, L., Rose A.-E. & Schimmelpfennig E. (2018). Lithuanian Higher Education: Between Path Dependence and Change. Huisman J. et al. (eds.). *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries*, Palgrave Studies in Global Higher Education, 285-310.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-52980-6_11
37. Lietuvos Respublikos Seimas. (2000). *Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas nr. VIII-1889*. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.106367?faces-redirect=true> (accesat la 12.02.2026).
38. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (2005). *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Del Lietuvos regionines politikos iki 2013 metllstrategijos*, Nr. 575, Valstybės Žinias, Nr. 66-2370.
39. Lobanova, J. Z. (2024). *Institutions and Investment as Growth Drivers*. Beograd: Institut društvenih nauka.
<https://doi.org/10.59954/JEKF5832>
40. Maknickienė, N., Lapinskaitė, I., Miečinskienė, A., & Skačkauskienė, I. (2018). Patterns of inequality of Lithuanian regions. *Journal of Business Economics and Management*, 19(2), 323-342.
<https://doi.org/10.3846/jbem.2018.5574>
41. Mendez, C. & Bachtler, J. (2024). The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*, 58(4), 690–703. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2083593>
42. Miceikienė, A., Skauronė, L. & Krikštolaitis, R. (2021). Assessment of the Financial Autonomy of Rural Municipalities. *Economies*, 9 (3), s. 105.
<https://doi.org/10.3390/economies9030105>
43. Nemes, G. (2005). *The politics of rural development in Europe* (No. MT-DP-2005/5). IEHAS Discussion Papers.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/108072/1/MTDP0505.pdf> (accesat la 04.03.2026)
44. Parlamentul European & Consiliul Uniunii Europene. (2003). *Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS)*. JO L 154, 21.6.2003. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32003R1059> (accesat la 26.12.2025).
45. Petrakos, G., Sotiriou, A. & Alexiou, S. (2025). The geography of integration and regional growth in the EU. *Regional Studies*, 59(1).

- <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2534687>
46. Petrick, M. & Weingarten P. (2004). The role of agriculture in Central and Eastern European rural development: an overview. Petrick, M. & Weingarten P. (Eds). (2004). *The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer?* Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, 25, 1-20. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.93023>
47. Pojani, D., & Stead, D. (2019). When West–East planning policy advice fails to gain traction. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(8), 1402–1419. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1497586>
48. Polugodina, M. & Grigoriadis, T. (2020). *East Prussia 2.0: Persistent regions, rising nations*, Discussion Paper, No. 2020/8, Freie Universität Berlin. <https://doi.org/10.17169/refubium-26889>
49. Ragauskienė, E. (2005). The Implementation of Regional Policy in Lithuania. *Ekonomika*, 72, 105-117. <https://doi.org/10.15388/Ekon.2005.17536>
50. Rimkuvienė, D., & Sakalauskaitė, A. (2018). Regional Disparities in Lithuania. *Management Theory & Studies for Rural Business & Infrastructure Development*, 40(1): 74-84. <https://doi.org/10.15544/mts.2018.07>
51. Rodríguez-Pose, A. (2025). Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment. *Regional Studies*, 59 (1). <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2552869>
52. Santos, A. M., Conte, A. & Molica, F. (2025). Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending? *Journal of Common Market Studies*, 63: 227–245. <https://doi.org/10.1111/jcms.13640>
53. Savić, Z., Drvenkar, N. & Drezgić, S. (2023). Convergence and economic integration of CEECs through EU regional policy system. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 36(3). <https://doi.org/10.1080/1331677X.2023.2188407>
54. Smolentseva, A., Huisman, J., Froumin, I. (2018). Transformation of Higher Education Institutional Landscape in Post-Soviet Countries: From Soviet Model to Where? Huisman, J., Smolentseva, A., Froumin, I. (eds) *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries. Palgrave Studies in Global Higher Education*. Palgrave Macmillan, Cham, 1-43. https://doi.org/10.1007/978-3-319-52980-6_1
55. Von Hirschhausen, B., Grandits, H., Kraft, C., Müller, D., & Serrier, T. (2019). Phantom borders in Eastern Europe: A new concept for regional research. *Slavic Review*, 78(2), 368-389. <https://doi.org/10.1017/slr.2019.93>

REGIMUL JURIDIC AL SEMNĂTURII ELECTRONICE SIMPLE ÎN PROCEDURA CONTRAVENȚIONALĂ ȘI IMPLICAȚIILE SALE CONSTITUȚIONALE

THE LEGAL REGIME OF SIMPLE ELECTRONIC SIGNATURE IN CONTRAVENTION PROCEDURE AND ITS CONSTITUTIONAL IMPLICATIONS

DOI: 10.5281/zenodo.21263469
UDC: 347.77:343.13:342.4

Sergiu BODLEV

Centrul universitar „B.P.Hasdeu” din Cahul,
Universitatea Tehnică din Moldova
E-mail: sergiu.bodlev@fdap.usch.md
ORCID ID: 0000-0002-9903-8732

Rezumat: *Articolul examinează regimul juridic al semnăturii electronice simple în cadrul procedurii contravenționale electronice instituite prin Regulamentul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 146/2025 și implicațiile constituționale ale acestei reforme. Cercetarea urmărește evaluarea compatibilității noilor mecanisme digitale cu principiile constituționale ale legalității, securității juridice, accesului la justiție, dreptului la apărare și protecției vieții private, precum și cu standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului. Metodologia utilizată include analiza juridico-dogmatică, metoda comparativă, jurisprudențială și sistemică. Rezultatele relevă că digitalizarea procedurii contravenționale poate contribui la eficientizarea activității administrative și la modernizarea procesului sancționator, însă evidențiază necesitatea clarificării statutului juridic al semnăturii electronice simple, reglementării distincte a datelor biometrice și consolidării mecanismelor de securitate informațională. Se concluzionează că procedura contravențională electronică este compatibilă cu exigențele constituționale și convenționale, cu condiția instituirii unor garanții adecvate pentru protecția drepturilor fundamentale.*

Cuvinte cheie: *procedura contravențională electronică, semnătura digitală*

Abstract: *The article examines the legal regime of the simple electronic signature within the electronic contravention procedure established by the Regulation, approved by Government Decision no. 146/2025 and the constitutional implications of this reform. The research aims to assess the compatibility of the new digital mechanisms with the constitutional principles of legality, legal certainty, access to justice, the right to defense and the protection of privacy, as well as with the standards of the European Convention on Human Rights. The methodology used includes legal-dogmatic analysis, comparative, jurisprudential and systemic methods. The results reveal that the digitalization of the contravention procedure can contribute to the efficiency of*

administrative activity and the modernization of the sanctioning process, but highlight the need to clarify the legal status of the simple electronic signature, the distinct regulation of biometric data and the consolidation of information security mechanisms. It is concluded that the electronic contravention procedure is compatible with constitutional and conventional requirements, provided that adequate guarantees are established for the protection of fundamental rights.

Keywords: *electronic contravention procedure, digital signature*

Introducere

Transformările digitale care marchează administrația publică contemporană au determinat și adaptarea procedurilor juridice la noile realități tehnologice. În Republica Moldova, adoptarea Legii nr. 272/2024 și ulterior a Hotărârii Guvernului nr. 146/2025 privind aprobarea Regulamentului cu privire la modul de examinare și soluționare a cauzelor contravenționale în formă electronică reprezintă un moment de cotitură în evoluția dreptului contravențional național. Pentru prima dată, legiuitorul moldovean consacră posibilitatea desfășurării procesului contravențional prin utilizarea semnăturii electronice simple și a platformelor digitale specializate.

Actualitatea temei rezidă în faptul că digitalizarea justiției și a administrației publice constituie una dintre direcțiile prioritare ale statului modern, aflat sub presiunea eficienței administrative, a protecției mediului și a accesibilizării serviciilor publice. Procedura contravențională electronică apare drept expresia unei noi paradigme administrative, în care hârtia este înlocuită de fluxuri electronice, iar semnătura olografă cedează teren semnăturii digitale. Dintr-o altă perspectivă, orice progres tehnologic implică și riscuri juridice, în special atunci când sunt afectate garanții fundamentale precum dreptul la apărare, dreptul la viață privată sau accesul efectiv la justiție.

Gradul de cercetare a problemei este relativ redus în doctrina juridică din Republica Moldova, dat fiind caracterul recent al reglementării. Cu toate avantajele evidențiate, aspecte conexe privind digitalizarea actului de justiție, utilizarea semnăturii electronice și protecția drepturilor fundamentale au fost analizate în doctrina constituțională și administrativă de autori precum Alexandru Arseni, Ion Guceac, Victor Guțuleac, precum și în doctrina română de Verginia Vedinaș și Ovidiu Podaru. În spațiul european, problematica procedurilor electronice și a garanțiilor procesuale a fost dezvoltată inclusiv în jurisprudența Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Problema cercetată constă în determinarea compatibilității procedurii contravenționale electronice instituite prin HG nr. 146/2025 cu dispozițiile Constituției Republicii Moldova și cu standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului, în special în ceea ce privește dreptul la un proces echitabil, protecția datelor personale și securitatea juridică.

Regimul juridic al semnăturii electronice simple, astfel cum este reglementat în cadrul procedurii contravenționale din Republica Moldova, poate contribui la eficientizarea actului administrativ și la modernizarea procesului contravențional, fără a afecta exigențele constituționale privind legalitatea, securitatea juridică, egalitatea în fața legii și dreptul la un proces echitabil, cu condiția instituirii unor mecanisme adecvate de protecție a drepturilor fundamentale.

Cercetarea își propune analiza cadrului normativ instituit prin Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 146/2025, evaluarea conformității procedurii electronice de constatare și examinare a contravențiilor cu exigențele constituționale și convenționale privind protecția drepturilor persoanei, identificarea vulnerabilităților juridice generate de utilizarea semnăturii electronice simple și a tehnologiilor biometrice, examinarea comparativă a unor soluții normative consacrate în state europene și fundamentarea unor recomandări de lege ferenda privind perfecționarea cadrului normativ și instituțional, în vederea consolidării securității juridice, a legalității procedurale și a garanțiilor procesului contravențional.

Metodologia cercetării

Prezenta cercetare are la bază o metodologie complexă, specifică studiilor juridice contemporane, fundamentată pe utilizarea mai multor metode de investigare științifică.

Metoda juridico-dogmatică a fost utilizată pentru analiza normelor cuprinse în Codul contravențional, Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, Legea nr. 272/2024, precum și Regulamentul, aprobat prin HG nr. 146/2025. Această metodă a permis examinarea structurii juridice a procedurii contravenționale electronice și interpretarea noțiunilor utilizate de legiuitor.

Metoda sistemică a fost aplicată pentru cercetarea raportului dintre normele regulamentare și dispozițiile constituționale ale Republicii Moldova, în special articolele privind accesul la justiție, dreptul la apărare, protecția vieții private și principiul legalității.

Metoda comparativă a permis analiza experienței unor state europene, în special a României și Franței, în materia digitalizării procedurilor contravenționale și a utilizării semnăturii electronice în raporturile juridice administrative.

Metoda jurisprudențială a fost utilizată pentru examinarea practicii Curtea Constituțională a Republicii Moldova, a jurisprudenței Curtea Europeană a Drepturilor Omului și a unor soluții relevante pronunțate de instanțele române în materia procesului-verbal contravențional electronic.

De asemenea, cercetarea utilizează metoda critică și prospectivă, necesară pentru identificarea vulnerabilităților legislative și formularea unor propuneri de lege ferenda în contextul modernizării administrației publice și al dezvoltării justiției digitale.

Rezultate

Digitalizarea procedurii contravenționale modifică rolul tradițional al participanților la proces, fără a afecta însă natura drepturilor și obligațiilor acestora. Autoritățile competente dobândesc atribuții suplimentare privind administrarea infrastructurii digitale și protejarea informațiilor procesuale, în timp ce persoana vizată de procedură trebuie să poată înțelege conținutul documentelor electronice și efectele juridice ale actelor pe care le semnează.

Analiza exigențelor de securitate informațională evidențiază faptul că procedura electronică presupune aplicarea unor standarde tehnice moderne de criptare, precum și utilizarea unor mecanisme destinate asigurării autenticității și integrității documentelor electronice. Utilizarea algoritmilor criptografici și a amprentelor digitale (hash) contribuie la garantarea autenticității și la prevenirea modificării neautorizate a documentelor procesuale.

Aceste măsuri sunt în concordanță cu standardele europene privind protecția comunicațiilor electronice și securitatea datelor. În același timp, literatura de specialitate evidențiază că eficiența garanțiilor tehnice trebuie completată prin mecanisme instituționale de control și audit independent (Vedinaș, 2022). În lipsa unor proceduri externe de verificare și monitorizare, chiar și cele mai avansate soluții tehnologice pot genera vulnerabilități în materie de protecție a datelor.

Digitalizarea procedurii contravenționale reprezintă una dintre cele mai importante transformări recente ale dreptului contravențional sancționator din Republica Moldova. Noul cadru normativ consacră posibilitatea utilizării semnăturii electronice simple în cadrul procesului contravențional și atribuie documentelor electronice efecte juridice echivalente celor întocmite în format tradițional. Această orientare reflectă tendințele contemporane de modernizare a administrației publice și de integrare a tehnologiilor digitale în activitatea autorităților statului.

Sub aspectul securității juridice, una dintre principalele dificultăți rezidă în lipsa unei consacrări legislative suficient de clare a conceptului de „semnătură electronică simplă”. În cadrul procesului de avizare a proiectului normativ, s-a remarcat că legislația-cadru în materia identificării electronice și a serviciilor de încredere nu oferă o definiție expresă a acestei categorii juridice, ceea ce poate genera incertitudini privind întinderea efectelor sale juridice și condițiile de validitate. În doctrină s-a subliniat constant că previzibilitatea normei constituie o componentă esențială a principiului securității juridice, iar noțiunile utilizate de

legiuitor trebuie să fie suficient de clare pentru a permite destinatarilor să prevadă consecințele juridice ale conduitei lor (Arseni, 2019; Guceac, 2016).

În mod similar, echivalarea efectelor juridice ale documentelor electronice cu cele ale documentelor semnate olograf este compatibilă, în principiu, cu exigențele constituționale privind accesibilitatea și publicitatea normelor juridice. Cu toate acestea, egalitatea formală a participanților la procedură trebuie însoțită și de o egalitate materială a garanțiilor procesuale. În consecință, implementarea procedurii electronice trebuie să asigure acces efectiv la informații, posibilitatea contestării actelor și exercitarea neîngrădită a dreptului la apărare, indiferent de nivelul de competență digitală al persoanei implicate.

Un element inovator al procedurii electronice îl constituie utilizarea unor mecanisme de autentificare bazate pe captarea anumitor caracteristici biometrice asociate procesului de semnare digitală. Din punct de vedere tehnic, aceste mecanisme contribuie la consolidarea autenticității documentelor electronice și la prevenirea contestării ulterioare a autorului semnăturii.

Cu toate acestea, utilizarea unor asemenea categorii de date necesită o examinare riguroasă a garanțiilor juridice aplicabile, întrucât prelucrarea acestora poate afecta exercițiul dreptului la viață privată și la protecția datelor cu caracter personal. Dreptul la respectarea vieții private și familiale, consacrat atât de Constituția Republicii Moldova, cât și de articolul 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, impune statului obligația pozitivă de a asigura un cadru normativ adecvat pentru protejarea datelor cu caracter personal.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a subliniat în repetate rânduri că datele biometrice constituie o categorie sensibilă de informații personale, iar colectarea și stocarea acestora trebuie să fie însoțite de garanții suficiente împotriva utilizării abuzive. Astfel, în cauza S. și Marper c. Regatului Unit (2008), Curtea a reținut că păstrarea și prelucrarea datelor biometrice reprezintă o ingerință în dreptul la viață privată și trebuie să respecte criteriile legalității, necesității și proporționalității (European Court of Human Rights [ECtHR], 2008).

Prin urmare, eficiența tehnologică a noilor mecanisme trebuie completată prin reguli clare privind consimțământul persoanei, durata stocării datelor, accesul la acestea și exercitarea controlului de către autorități independente de supraveghere.

Recunoașterea valorii juridice a semnăturii electronice simple nu ridică, în sine, probleme de constituționalitate. Cu toate acestea, trebuie remarcat că compatibilitatea procedurii electronice cu standardele europene trebuie analizată și prin prisma garanțiilor procesuale prevăzute de articolul 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a stabilit că anumite proceduri contravenționale pot intra în sfera noțiunii autonome de „acuzatie în

materie penală”, în funcție de natura faptei și severitatea sancțiunii aplicabile (Engel și alții c. Țărilor de Jos, 1976). În consecință, chiar și într-un cadru integral digitalizat, persoana sancționată trebuie să beneficieze de toate garanțiile fundamentale ale procesului echitabil cum ar fi accesul la dosar, posibilitatea administrării probelor, asistență juridică și control jurisdicțional efectiv, egalitatea armelor.

Din această perspectivă, validitatea constituțională a procedurii electronice nu depinde exclusiv de recunoașterea juridică a semnăturii electronice, ci și de capacitatea sistemului de a conserva efectiv drepturile procesuale ale participanților.

Analiza comparativă relevă existența unor modele diferite de digitalizare a procedurilor sancționatorii în statele europene.

Republica Moldova a optat pentru un model de digitalizare extinsă, care urmărește transferarea aproape integrală a procesului contravențional în mediul electronic, prin utilizarea unui dosar digital unic și a semnăturii electronice simple. Soluția adoptată se apropie de tendințele moderne de e-guvernare și de dezvoltare a justiției digitale.

În contrast, România păstrează o abordare mai prudentă. Deși legislația privind semnătura electronică recunoaște validitatea documentelor electronice în numeroase domenii, practica judiciară a manifestat rezerve față de substituirea integrală a procesului-verbal contravențional clasic cu un document exclusiv electronic. Această orientare reflectă preocuparea pentru conservarea garanțiilor tradiționale ale procedurii sancționatorii și pentru asigurarea unei certitudini sporite în materie probatorie.

Modelul francez reprezintă una dintre cele mai avansate forme de digitalizare. În materia contravențiilor rutiere, procedura este gestionată prin sisteme informatice integrate, iar software-ul utilizat este supus unor proceduri riguroase de certificare și control. În egală măsură, utilizatorii beneficiază de mecanisme electronice simplificate pentru achitarea sancțiunilor și exercitarea căilor de atac.

Prin comparație, modelul moldovenesc se apropie de experiența franceză în ceea ce privește infrastructura tehnologică utilizată, însă necesită consolidarea garanțiilor instituționale privind protecția datelor, supravegherea independentă a sistemelor informatice și clarificarea statutului juridic al semnăturii electronice simple. Aceste elemente sunt esențiale pentru asigurarea compatibilității depline cu principiile statului de drept și cu standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului.

În acest context, principiul egalității armelor impune ca utilizarea instrumentelor digitale să nu creeze dezechilibre între autoritatea publică și particular. Orice obligație procedurală nouă trebuie interpretată în mod rezonabil și proporțional, astfel încât accesul la justiție și exercitarea dreptului la apărare

să nu fie condiționate de competențe tehnice pe care nu toți cetățenii le dețin în aceeași măsură.

În principiu, reglementarea procedurii contravenționale electronice dispune de un temei legal suficient pentru instituirea procedurii electronice, întrucât are suport normativ expres în Codul contravențional, inclusiv în dispozițiile introduse prin Legea nr. 272/2024, care au consacrat posibilitatea utilizării documentelor electronice și a semnăturii electronice simple în procesul contravențional. Regulamentul aprobat prin HG nr. 146/2025 dezvoltă și detaliază mecanismele tehnice și procedurale de aplicare a normelor legale, fără a institui, în principiu, noi forme de răspundere, noi sancțiuni sau noi obligații materiale care nu ar avea temei în lege. Cu toate acestea, anumite soluții tehnice și noțiuni utilizate de regulament, precum cea de „semnătură electronică simplă”, necesită o clarificare legislativă suplimentară pentru a răspunde pe deplin cerințelor de previzibilitate și securitate juridică. Articolul 2 din Regulament leagă noua procedură de modificări legislative recente (Legea 272/2024). Constituția RM cere claritate legislativă: „Nici o lege nu poate îngredi accesul la justiție” și „Statul publică și face accesibile toate legile și actele normative”. În acest spirit, publicarea Regulamentului în MO satisface cerința, iar introducerea procedurii electronice nu contrazice înscrisul constituțional. Prin urmare, caracterul inovator al unor mecanisme tehnice, precum utilizarea elementelor biometrice în procesul de semnare electronică și aplicarea funcțiilor criptografice de tip hash pentru garantarea integrității documentelor, nu conduce, în sine, la concluzia existenței unei incompatibilități cu prevederile constituționale, atât timp cât aplicarea acestora este însoțită de garanții adecvate privind protecția drepturilor fundamentale. Rămâne însă de discutat legalitatea specifică a termenilor tehnici („semnătură electronică simplă” – inexistent în legea-cadru) și modul în care acestea vor fi interpretate de autoritățile judiciare.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova s-a pronunțat asupra unor aspecte conexe, deși nu direct despre semnătura digitală. De exemplu, în Decizia nr. 34/2019, Curtea a subliniat art. 23(2) Const. privind publicarea legilor. Aceasta sugerează că orice procedură nouă trebuie făcută publică, deci HG 146/2025 nu contravine dreptului la cunoașterea legii. În același timp, Curtea a reținut necesitatea garanțiilor procesuale în materia contravențională (deși decizia vizând termenele de prescripție, dispozițiile Curții Constituționale ale Republicii Moldova 34/2019 pun accent pe respectarea drepturilor fundamentale). Nu au fost identificate decizii ale Curții Constituționale care să interzică expres folosirea semnăturii electronice în contravenții, ceea ce înseamnă că reglementarea rămâne la latitudinea legislativă.

Curtea Supremă de Justiție și curțile de apel nu au produs încă hotărâri publice specifice electronicizării procedurii contravenționale (era inovativă începând cu 2025). În materie contravențională au existat însă interpretări

importante. De pildă, Recomandarea CSJ nr.72/2008 clarifică calitatea martorilor și a actelor în procedura contravențională, arătând respectarea principiilor tradiționale ale procesului penal. În altă ordine de idei, instanțele au constatat în România (ICCJ) că procedura clasică contravențională impune forma scrisă: „Legislația în vigoare nu oferă posibilitatea încheierii procesului-verbal de contravenție în format electronic”. Deși nu e jurisprudență internă, această decizie a ICCJ din 2015 demonstrează o abordare conservatoare pe care reforma digitală moldovenească se străduiește să o depășească.

În comparativ, sistemele juridice europene au variante diferite. În România, pe baza OG 2/2001 și Legea 455/2001 privind semnătura electronică, ICCJ a stabilit că procesul-verbal de contravenție trebuie pe hârtie, iar semnătura electronică “extinsă” nu se aplică actelor autorității publice. Prin contrast, în Franța procedura contravențională rutieră este complet digitalizată: dispozitivele PDA colectează datele infracționale, care sunt trimise unui centru național ce emite automat un proces-verbal de contravenție și-l notifică șoferului. Agenția ANTAI verifică software-ul utilizat și certifică conformitatea acestuia. Sistemul francez oferă, astfel, o soluție de tip “întregul drum digital”, cu garanții tehnice (softuri certificate, criptare internă) și drepturi de contestație la instanță. În Republica Moldova, HG 146/2025 și Regulamentul său adoptă un model similar Franței în materie de tehnologie (criptare avansată, e-Dosar) dar substanța procesului rămâne contractată de legislația autohtonă.

Hotărârea Guvernului nr. 146/2025 instituie Regulamentul privind examinarea și soluționarea cauzelor contravenționale în formă electronică, intrat în vigoare la 18 martie 2025. Actul normativ urmărește edificarea unui mecanism integral digitalizat al procedurii contravenționale, de la constatarea faptei și până la arhivarea documentelor în cadrul platformei „e-Dosar”.

Regulamentul consacră utilizarea semnăturii electronice simple ca instrument juridic de validare a actelor procesuale, atribuindu-i efecte juridice similare semnăturii olografe. În acest sens, documentele electronice generate în cadrul platformei informatice beneficiază de prezumția autenticității și integrității, fiind protejate prin mecanisme de criptare și amprentare digitală (hash).

Principiile fundamentale ale procedurii electronice sunt legalitatea, securitatea informațională, protecția datelor cu caracter personal, transparența și accesibilitatea actului administrativ. Regulamentul stabilește drepturile și obligațiile agentului constatator și ale contravenientului, consacrând dreptul la informare, contestare și asistență juridică.

În ansamblu, Regulamentul, aprobat prin HG nr.146/2025 declanșează mutații radicale în practica administrativă contravențională. În calitate de avantaje pot fi menționate digitalizarea accelerează procesul și reduce erorile umane (feedback-ul francez arată scăderea contestațiilor datorită clarității

actelor), documentele criptate reduc riscul pierderii sau manipularii datelor, iar arhivarea electronică „verde” protejează mediul. Procedura devine „la îndemâna contravenientului” – codul contravențional modern, poate fi urmărit online, însușind astfel roluri educative („informarea accesibilă” este subliniată în Regulament, amintind art.34 Const. privind dreptul la informație).

Digitalizarea procesului contravențional urmărește reducerea birocrăției administrative, eficientizarea activității autorităților și diminuarea consumului de resurse materiale. Totodată, această transformare tehnologică transferă o parte importantă a procesului juridic în spațiul digital, ceea ce impune consolidarea garanțiilor constituționale și convenționale.

Articolele 2 și 3 ale Regulamentului consacră utilizarea semnăturii electronice simple în procedura contravențională. Din perspectivă constituțională, această soluție legislativă urmărește modernizarea raporturilor juridice administrative și eficientizarea activității autorităților publice.

În mod similar, se observă însă că utilizarea noțiunii de „semnătură electronică simplă” ridică dificultăți de interpretare juridică, întrucât cadrul legislativ general nu definește în mod expres această categorie. Lipsa unei definiții clare poate afecta principiul securității juridice derivat din art. 23 din Constituția Republicii Moldova, care impune claritatea și previzibilitatea normelor juridice.

În același timp, echivalarea efectelor juridice ale semnăturii electronice simple cu cele ale semnăturii olografe trebuie analizată și prin prisma principiului egalității armelor în procesul contravențional. Toți participanții trebuie să beneficieze de garanții efective și accesibile, indiferent de nivelul lor de competență digitală.

Regulamentul introduce proceduri tehnologice avansate, inclusiv utilizarea dispozitivelor electronice și colectarea unor elemente biometrice precum presiunea, viteza și traiectoria semnării digitale.

Această abordare ridică probleme sensibile privind protecția vieții private și a datelor cu caracter personal. Articolul 28 din Constituție consacră inviolabilitatea vieții private, iar articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului impune obligația statului de a asigura protecția datelor personale împotriva ingerințelor arbitrare.

Colectarea și stocarea datelor biometrice necesită existența unor garanții suplimentare cum ar fi consimțământ informat și explicit, limitarea duratei de stocare, acces controlat la baze de date, mecanisme independente de supraveghere, audituri periodice de securitate cibernetică.

În lipsa unor reglementări detaliate, există riscul apariției unor vulnerabilități incompatibile cu standardele europene privind protecția datelor.

Articolul 23 al Regulamentului atribuie semnăturii electronice simple aceeași valoare juridică precum semnăturii olografe. Examinată prin prisma

principiului legalității, această soluție legislativă se înscrie în limitele cadrului constituțional, deoarece instituirea sa are la bază o reglementare normativă clară și expresă. Cu toate acestea, conform standardelor dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în aplicarea articolului 6 al Convenției, existența unei semnături electronice reprezintă doar un element tehnic de autentificare, nefiind suficientă, în absența unor garanții procedurale corespunzătoare, pentru realizarea efectivă a dreptului la un proces echitabil.

Procedura trebuie să asigure acces efectiv la probe, posibilitatea contestării actelor, dreptul la apărare, asistență juridică, posibilitatea examinării autenticității documentelor electronice.

Astfel, compatibilitatea convențională a procedurii va depinde nu doar de cadrul normativ, ci și de modul practic de implementare.

Procedura contravențională electronică trebuie examinată prin raportare la mai multe principii constituționale fundamentale. În primul rând, principiul legalității impune ca orice ingerință în drepturile persoanei să fie prevăzută de lege, clară și previzibilă. Din această perspectivă, existența unor termeni insuficient definiți poate genera incertitudine juridică. În al doilea rând, accesul liber la justiție, garantat de art. 20 din Constituție, presupune că digitalizarea nu trebuie să transforme procedura într-un mecanism inaccesibil pentru persoanele fără competențe tehnologice sau fără acces la infrastructură digitală.

De asemenea, dreptul la apărare, consacrat de art.26 din Constituție, impune asigurarea posibilității reale de contestare a actelor electronice și de verificare a autenticității acestora.

În același timp, utilizarea criptării avansate și a mecanismelor hash contribuie la consolidarea securității juridice și la prevenirea falsificării documentelor, ceea ce reprezintă un avantaj incontestabil al procedurii electronice.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a subliniat constant necesitatea respectării principiului clarității și accesibilității legii, derivat din art. 23 din Constituție. Deși nu există încă hotărâri referitoare direct la procedura contravențională electronică, jurisprudența constituțională impune obligația respectării garanțiilor fundamentale în orice procedură sancționatorie.

În jurisprudența Curtea Europeană a Drepturilor Omului, procedurile contravenționale pot intra sub incidența art. 6 CEDO atunci când sancțiunile au caracter represiv și afectează semnificativ drepturile persoanei.

În plan comparativ, România a adoptat o abordare mai rezervată față de procesul-verbal contravențional electronic, instanțele insistând asupra formei scrise tradiționale. În schimb, Franța utilizează sisteme digitale avansate pentru constatarea și gestionarea contravențiilor rutiere, prin platforme informatice centralizate și dispozitive electronice certificate.

Modelul moldovenesc pare să se apropie de soluția franceză, însă succesul

său va depinde de consolidarea infrastructurii tehnice și a garanțiilor juridice.

Digitalizarea procedurii contravenționale oferă avantaje evidente: accelerarea procesului administrative, reducerea erorilor materiale, eficientizarea arhivării, diminuarea costurilor administrative, protecția mediului prin reducerea consumului de hârtie.

Chiar și în aceste condiții reforma generează și provocări importante cum ar fi insuficienta reglementare a semnăturii electronice simple, riscuri privind protecția datelor biometrice, posibilitatea excluderii digitale a unor categorii sociale, lipsa unor mecanisme independente de supraveghere a securității informatice.

O direcție oportună de perfecționare a cadrului normativ analizat constă în instituirea obligației exprese a agentului constatator de a aplica semnătura electronică calificată asupra actelor procedurale întocmite în format electronic, inclusiv asupra procesului-verbal cu privire la contravenție. O asemenea soluție este pe deplin realizabilă în contextul actual al administrației publice din Republica Moldova, în care funcționarii publici și persoanele cu funcții de răspundere dispun de mijloace de identificare și semnare electronică avansată sau calificată pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Introducerea unei asemenea obligații ar consolida autenticitatea și forța probatorie a actului administrativ electronic, oferind garanții suplimentare privind identificarea autorului, integritatea conținutului documentului și imposibilitatea modificării ulterioare a acestuia fără a lăsa urme digitale verificabile. Totodată, utilizarea semnăturii electronice calificate de către agentul constatator ar contribui la sporirea încrederii persoanelor în legalitatea și validitatea actelor procedurale emise în format electronic, reducând eventualele litigii referitoare la autenticitatea documentelor sau la identitatea emitentului.

Prin raportare la exigențele principiului securității juridice, consacrat atât în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, cât și în practica Curții Europene a Drepturilor Omului, semnarea electronică a actului de către reprezentantul autorității publice ar constitui o garanție suplimentară a transparenței și responsabilității administrative. În acest mod, procedura contravențională electronică ar beneficia de un nivel superior de certitudine juridică, apropiindu-se de standardele consacrate în materia documentelor electronice și a serviciilor de încredere utilizate în spațiul european.

În consecință, se consideră oportună completarea cadrului normativ incident cu o dispoziție expresă care să prevadă obligativitatea aplicării semnăturii electronice calificate de către agentul constatator asupra tuturor actelor procedurale generate în sistemul informațional destinat gestionării dosarelor contravenționale electronice.

Din perspectivă constituțională și convențională, reglementarea nu apare incompatibilă în sine cu drepturile fundamentale. Sub acest aspect succesul și

legitimitatea acestei reforme depind de modul în care statul va reuși să echilibreze eficiența tehnologică cu protecția libertăților individuale. Digitalizarea poate accelera justiția contravențională, însă numai respectarea principiilor constituționale îi poate conferi durabilitate și încredere publică.

Analiza regimului juridic al semnăturii electronice simple în cadrul procedurii contravenționale evidențiază faptul că digitalizarea acestui segment al dreptului sancționator administrativ constituie una dintre cele mai semnificative transformări normative din ultimele decenii în Republica Moldova. Această evoluție reflectă tendința generală de modernizare a administrației publice și de aliniere a mecanismelor procedurale naționale la standardele europene privind guvernarea electronică și eficiența administrativă.

Rezultatele cercetării indică însă că implementarea semnăturii electronice simple generează o serie de provocări juridice și constituționale relevante. Lipsa unei definiții exprese și unitare a noțiunii în legislația-cadru creează incertitudini privind natura juridică, forța probantă și limitele de utilizare ale acesteia, ceea ce poate afecta principiul securității juridice și previzibilitatea normei. Analiza cadrului normativ relevă faptul că reglementarea insuficientă a consimțământului informat și a condițiilor de prelucrare a datelor biometrice utilizate în procesul de semnare electronică poate genera vulnerabilități juridice în domeniul protecției vieții private și al datelor cu caracter personal, prin raportare la exigențele art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului și la standardele europene consacrate în materia protecției datelor.

De asemenea, cercetarea evidențiază necesitatea consolidării garanțiilor instituționale și procedurale pentru asigurarea unui proces contravențional echitabil în mediul digital. În special, se impune adaptarea infrastructurii instanțelor judecătorești la administrarea și verificarea probelor electronice, inclusiv prin utilizarea instrumentelor de videoconferință, a sistemelor de verificare a integrității documentelor digitale și a mijloacelor tehnice adecvate de securizare a datelor, în vederea respectării exigențelor art. 20 din Constituție și ale art. 6 CEDO.

Rezultatele cercetării confirmă că eficiența reformei depinde în mod direct de existența unor mecanisme instituționale complementare, inclusiv auditul independent al sistemelor informatice utilizate în procedura contravențională, precum și instruirea continuă a agenților constatați și a magistraților în domeniul tehnologiilor juridice digitale. Nu în ultimul rând, instruirea masivă a agenților constatați și a magistraților este necesară pentru a consuma beneficiile acestui salt digital fără a neglija valorile tradiționale ale dreptului procesual.

Discuții

Rezultatele cercetării permit validarea, în mare parte, a ipotezei formulate, potrivit căreia regimul juridic al semnăturii electronice simple poate contribui la eficientizarea procedurii contravenționale și la modernizarea actului administrativ, fără a contraveni exigențelor constituționale și convenționale, cu condiția existenței unor garanții juridice și instituționale adecvate pentru protecția drepturilor fundamentale. Analiza cadrului normativ instituit prin Legea nr. 272/2024 și Regulamentul, aprobat prin HG nr. 146/2025 demonstrează că digitalizarea procedurii contravenționale urmărește obiective legitime de eficiență administrativă, accesibilitate și reducere a costurilor procedurale. Concomitent, cercetarea a evidențiat că anumite lacune legislative și instituționale pot afecta securitatea juridică și nivelul de protecție a drepturilor persoanelor implicate în procesul contravențional.

Datele obținute confirmă faptul că principala vulnerabilitate a actualului mecanism normativ rezidă în insuficienta claritate a regimului juridic al semnăturii electronice simple și în lipsa unei reglementări detaliate privind prelucrarea datelor biometrice generate în procesul de autentificare electronică. În acest sens, cercetarea relevă că simpla introducere a instrumentelor digitale nu este suficientă pentru garantarea conformității cu standardele statului de drept, fiind necesară instituirea unor mecanisme suplimentare de control, transparență și protecție a datelor personale.

Generalizarea rezultatelor permite formularea concluziei că procesul de digitalizare a procedurilor contravenționale reprezintă o direcție inevitabilă a evoluției administrației publice contemporane. Experiențele statelor europene analizate demonstrează că utilizarea documentelor electronice și a mecanismelor de autentificare digitală poate spori eficiența procesului administrativ și poate facilita accesul cetățenilor la serviciile publice. Cu toate acestea, succesul unor asemenea reforme depinde nu doar de performanța tehnologică a sistemelor utilizate, ci și de existența unui cadru normativ coerent, previzibil și compatibil cu exigențele constituționale și convenționale.

Sub aspect practic, rezultatele cercetării pot servi drept fundament pentru perfecționarea cadrului normativ național în materia procedurii contravenționale electronice. În acest sens, se recomandă definirea legislativă expresă a noțiunii de semnătură electronică simplă și stabilirea regimului său juridic distinct în raport cu celelalte categorii de semnături electronice. De asemenea, se impune reglementarea explicită a condițiilor de colectare, stocare și prelucrare a datelor biometrice, în concordanță cu standardele europene privind protecția datelor cu caracter personal. O importanță deosebită prezintă instituirea unor mecanisme independente de audit și supraveghere a securității informaționale, precum și

dezvoltarea capacităților tehnice ale instanțelor de judecată pentru examinarea probelor electronice și desfășurarea procedurilor judiciare digitalizate.

În egală măsură, cercetarea evidențiază necesitatea elaborării unor ghiduri metodologice accesibile pentru cetățeni și a unor programe permanente de instruire pentru agenții constatatori, judecători, procurori și avocați, astfel încât implementarea noilor tehnologii să nu afecteze accesul efectiv la justiție și exercitarea dreptului la apărare.

În ceea ce privește perspectivele de cercetare, subiectul analizat deschide multiple direcții de investigație științifică. Sunt necesare studii aprofundate privind valoarea probatorie a semnăturii electronice simple în procedura contravențională și în procesul judiciar, raportul dintre datele biometrice și dreptul la viață privată, precum și impactul utilizării inteligenței artificiale în procesul de constatare și examinare a contravențiilor. De asemenea, un interes deosebit îl prezintă analiza jurisprudenței viitoare a instanțelor naționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la procedurile contravenționale electronice, întrucât aceasta va contribui la clarificarea limitelor constituționale și convenționale ale digitalizării actului de justiție administrativă.

Astfel, cercetarea demonstrează că digitalizarea procedurii contravenționale reprezintă o oportunitate reală de modernizare a administrației publice și de eficientizare a mecanismelor sancționatorii. Chiar și în aceste condiții, pentru ca această transformare să fie compatibilă cu principiile statului de drept, progresul tehnologic trebuie să fie însoțit de consolidarea garanțiilor juridice, instituționale și procedurale care protejează drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei.

Concluzii

Cercetarea realizată asupra regimului juridic al semnăturii electronice simple în procedura contravențională a evidențiat faptul că digitalizarea acestui domeniu reprezintă o etapă importantă în procesul de modernizare a administrației publice și de adaptare a mecanismelor juridice la exigențele societății informaționale. Introducerea procedurii contravenționale electronice constituie o expresie a tendințelor contemporane de eficientizare a activității autorităților publice, de reducere a birocrăției și de facilitare a interacțiunii dintre cetățean și instituțiile statului.

Analiza cadrului normativ relevă că utilizarea semnăturii electronice simple în procedura contravențională nu este, prin natura sa, incompatibilă cu principiile constituționale și cu standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului. Dimpotrivă, în măsura în care sunt respectate garanțiile procesuale fundamentale, digitalizarea poate contribui la realizarea mai eficientă a dreptului la un proces echitabil, a accesului la justiție și a dreptului la informare.

Cumulativ, cercetarea a demonstrat existența unor vulnerabilități normative care necesită intervenții legislative și instituționale suplimentare. Principala problemă identificată vizează insuficienta claritate a statutului juridic al semnăturii electronice simple și lipsa unei reglementări detaliate a condițiilor de utilizare a acesteia în cadrul procedurilor contravenționale. Această situație poate genera dificultăți de interpretare și aplicare practică, afectând cerințele de previzibilitate și securitate juridică specifice statului de drept.

Un alt aspect relevant al cercetării privește protecția datelor cu caracter personal și a datelor biometrice utilizate în procesul de autentificare electronică. S-a constatat că dezvoltarea mecanismelor digitale trebuie însoțită de garanții sporite privind confidențialitatea informațiilor, proporționalitatea prelucrării datelor și exercitarea unui control efectiv asupra modului de utilizare a acestora, în concordanță cu exigențele constituționale și europene privind protecția vieții private.

Analiza comparativă a evidențiat că modelul adoptat de Republica Moldova se înscrie în tendințele europene de digitalizare a procedurilor sancționatorii, apropiindu-se în anumite privințe de soluțiile implementate în state precum Franța. Cu toate acestea, experiența comparată demonstrează că succesul unor asemenea reforme depinde nu doar de performanța tehnologică a sistemelor informatice, ci și de existența unor mecanisme eficiente de supraveghere, audit, certificare și protecție a drepturilor fundamentale.

Având în vedere rezultatele obținute, se poate concluziona că perfecționarea cadrului normativ ar trebui să vizeze definirea expresă a noțiunii de semnătură electronică simplă, reglementarea distinctă a prelucrării datelor biometrice, instituirea unor mecanisme independente de audit și securitate informațională, precum și consolidarea capacităților tehnice și profesionale ale autorităților implicate în aplicarea procedurii contravenționale electronice.

Prin urmare, ipoteza cercetării a fost confirmată: regimul juridic al semnăturii electronice simple poate contribui la eficientizarea și modernizarea procedurii contravenționale fără a afecta exigențele constituționale și convenționale, însă numai în condițiile consolidării cadrului normativ și instituțional destinat protecției drepturilor fundamentale ale persoanei. În această perspectivă, provocarea majoră a reformei nu constă în adoptarea tehnologiei ca atare, ci în armonizarea progresului tehnologic cu valorile fundamentale ale statului de drept, ale securității juridice și ale protecției drepturilor omului.

În acest context, se constată că, deși cadrul normativ analizat contribuie la modernizarea substanțială a procedurii contravenționale, acesta necesită completări legislative și instituționale pentru a asigura echilibrul dintre eficiența administrativă și protecția efectivă a drepturilor fundamentale.

Referințe bibliografice:

1. Agenția Națională de Tratatament Automatizat al Infracțiunilor (ANTAI). (n.d.). *Verbalisation électronique*. <https://www.antai.gouv.fr>
2. Arseni, A. (2019). *Drept constituțional și instituții politice*. CEP USM.
3. Curtea Constituțională a Republicii Moldova. (2019). *Decizia nr. 34 din 5 martie 2019 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 30 alin. (5) din Codul contravențional al Republicii Moldova*.
4. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova. (2008). *Recomandarea nr. 72 din 2008 privind consemnarea martorilor în procesul-verbal de constatare a contravenției*.
5. European Court of Human Rights. (1976). *Engel and Others v. the Netherlands* (Applications Nos. 5100/71 et al.).
6. European Court of Human Rights. (2008). *S. and Marper v. the United Kingdom* (Applications Nos. 30562/04 and 30566/04).
7. Guvernul Republicii Moldova. (2025). *Hotărârea Guvernului nr. 146 din 18 martie 2025 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de examinare și de soluționare a cauzelor contravenționale în formă electronică*.
8. Guceac, I. (2016). *Constituția la răscruce de mileniu* (Ed. a II-a revăzută și adăugită). Editura Academiei Române.
9. Înalta Curte de Casație și Justiție a României. (2015). *Decizia nr. 6 din 16 februarie 2015 privind recursul în interesul legii referitor la semnătura electronică în procesul contravențional*.
10. Institutul Național al Justiției. (2013). *Compatibilitatea procedurii contravenționale cu practica CEDO*. În M. Melnic (Coord.), *Științe socio-umane* (Vol. X). Institutul Național al Justiției.
11. Parlamentul Republicii Moldova. (1994). *Constituția Republicii Moldova* (republicată și modificată ulterior).
12. Parlamentul Republicii Moldova. (2008). *Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008* (republicat).
13. Parlamentul Republicii Moldova. (2024). *Legea nr. 272 din 28 noiembrie 2024 pentru modificarea Codului contravențional nr. 218/2008*.
14. Vedinaș, V. (2022). *Drept administrativ* (Ed. a XII-a). Universul Juridic.

**PECULIARITIES OF CONDUCTING CERTAIN CRIMINAL
PROSECUTION ACTIONS IN THE INVESTIGATION OF MURDERS
RELATED TO THE REMOVAL OF HUMAN ORGANS AND/OR
TISSUES FOR TRANSPLANTATION**

DOI: 10.5281/zenodo.21263754

UDC: 343.98:343.611:616-089.843

Vitalie JITARIUC,

Facultatea de Drept, Universitatea Tehnică a Moldovei,
Cercetător asociat la Institutul de Cercetări Juridice
„Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române.

e-mail: vjitariuc@gmail.com

ORCID ID: 0000 0002 9361 4460

Izabella COSTEȚCAIA,

Școala Doctorală în Drept, Științe Politice și
Administrative a Consorțiului
instituțiilor de învățământ ASEM și USPEE

e-mail: izamd7424@gmail.com

Orcid ID: 0009-0000-4679-9266

Rezumat: Cercetările științifice privind problemele complexe și insuficient studiate legate de combaterea infracțiunilor împotriva vieții și sănătății persoanelor rămâne întotdeauna de actualitate. Acest lucru se datorează faptului că viața și sănătatea cetățenilor unui stat de drept, democratic, reprezintă cea mai înaltă valoare în cadrul acestuia, iar protecția lor juridică constituie una dintre funcțiile fundamentale ale statului în general și ale organelor de drept, în mod special. În a doua jumătate și mai ales spre sfârșitul secolului XX, medicina a început să aibă acces la metode de tratare a diferitelor boli incurabile ale omului prin transplantul de organe și țesuturi. Au fost elaborate științific și introduse pe scară largă în practica medicală metode de transplant: de inimă, rinichi, ficat și ale altor organe, ale unor părți ale acestora, precum și ale unor țesuturi. Analiza situației criminogene la nivel mondial a arătat că această situație și soluționarea ei (sub forma unei noi modalități de afacere ilegală) au atras atenția reprezentanților lumii criminale. Creșterea bruscă a numărului de infracțiuni comise, legate de prelevarea de organe și/sau țesuturi umane pentru transplant, a luat prin surprindere organele de aplicare a legii, care s-au dovedit nepregătite pentru a le combate eficient. Analiza factorilor sociali, juridico-penali și medicali permite prognozarea unui nivel ridicat de criminalitate latentă în domeniul transplantologiei, precum și a unor consecințe sociale negative majore. Gradul redus de cercetare științifică, coroborat cu importanța practică enormă a acestui subiect, au determinat alegerea prezentei teme de cercetare. Tema selectată este actuală nu doar

pentru științele penale, ci și pentru practica judiciară, de urmărire penală și de expertiză judiciară.

Cuvinte cheie: *prelevare, transplant, organe umane, țesuturi umane, probatoriu, probe, organ de urmărire penală, tactică criminalistică, acțiuni de urmărire penală*

Abstract: *Scientific research on complex and insufficiently studied issues related to combating crimes against human life and health remains consistently relevant. This is due to the fact that, in a democratic state governed by the rule of law, the life and health of its citizens represent the highest values, and their legal protection constitutes one of the fundamental functions of the state in general and of law enforcement bodies in particular. In the second half and especially towards the end of the 20th century, medicine gained access to methods for treating various incurable human diseases through organ and tissue transplantation. Scientifically developed techniques for the transplantation of the heart, kidneys, liver, and other organs or parts thereof, as well as certain tissues, were introduced and widely applied in medical practice. An analysis of the global criminogenic situation has shown that this context and its resolution (in the form of a new type of illegal business) attracted the attention of the criminal world. The sudden surge in crimes related to the removal of human organs and/or tissues for transplantation caught law enforcement agencies off guard, as they were unprepared to effectively counter these offenses. The analysis of social, criminal-law, and medical factors allows for the projection of a high level of latent crime in the field of transplantology, as well as major negative social consequences. The insufficient level of scientific development in this area, combined with its significant practical relevance, has determined the selection of this topic for research. The chosen topic is relevant not only for criminal law sciences but also for investigative, judicial, and forensic expert practice.*

Key words: *removal, transplantation, human organs, human tissues, evidentiary process, evidence, criminal prosecution authority, criminalistics tactics, prosecutorial actions*

Introducere

Potrivit Dicționarului Universal al limbii române, „Transplantologia este disciplina care studiază și pregătește organele, țesuturile pentru transplant” (Oprea et. al., 2006, 1521). Transplantologia constituie un domeniu fundamental nou al științei și practicii medicale, care a deschis perspective fără precedent în tratamentul pacienților prin transplantul de organe și țesuturi, constând în substituirea țesuturilor sau organelor afectate ori absente cu propriile țesuturi ale pacientului sau cu țesuturi și organe prelevate de la un alt organism. În urma progreselor științifice, au fost elaborate și implementate în practica medicală metode de transplant al inimii, rinichilor, ficatului, precum și al altor organe, al unor părți ale acestora și al diferitelor tipuri de țesuturi. Cu toate acestea, necesarul de organe provenite de la donatori este satisfăcut pe cale oficială, în conformitate cu mecanismele instituite de legislație, într-o proporție de numai 1–2%. În condițiile în care cererea depășește de mai multe ori oferta disponibilă,

apar suspiciuni întemeiate privind existența unor activități cu caracter infracțional în domeniul transplantului de organe și țesuturi.

În prezent, transplantul de organe și țesuturi umane reprezintă, în opinia autorilor A. U. Babaeva, E. V. Gerasimova și I. A. Petrova, practic singura metodă terapeutică eficientă pentru acele afecțiuni pe care nici organismul uman, nici tratamentul medicamentos și nici alte intervenții chirurgicale nu le mai pot soluționa. Potrivit autorilor, transplantologia constituie ultima șansă pentru pacienții afectați de boli incurabile, fiind în măsură nu doar să le salveze viața, ci și să le redea o stare de sănătate cât mai apropiată de cea anterioară îmbolnăvirii. Totuși, acest proces, deja extrem de complex din punct de vedere medical, este îngreunat de o serie de dificultăți de natură juridică ce apar pe parcursul realizării transplantului. Consecințele acestor contradicții sunt evidente, autorii subliniind că, în prezent, se poate afirma cu certitudine că în acest domeniu s-a conturat o veritabilă ramură a activităților ilicite, manifestată prin comercializarea organelor și țesuturilor umane - activitate interzisă expres de cadrul normativ în vigoare (Babaeva et. al., 2018, 2).

În aceste condiții, pe bună dreptate menționează S. Brînză și I. Popov că „este oportună agravarea răspunderii pentru omorul săvârșit cu scopul de a preleva și/sau utiliza ori comercializa organele sau țesuturile victimei. Lipsa practicii de aplicare a lit. n) alin. (2) art.145 Cod penal al Republicii Moldova nu înseamnă deloc că această normă este inutilă. Utilitatea ei se măsoară nu doar praxiologic. Latența considerabilă a omorului săvârșit în prezența agravantei examinate presupune că săvârșirea acestei infracțiuni este oricând posibilă. Stabilirea răspunderii pentru infracțiunea prevăzută la lit. n) alin. (2) art. 145 Cod penal al Republicii Moldova are conotații preponderent preventive, aceasta fiind o dovadă a respectării principiului stabilit de alin. (2) art. 2 Cod penal al Republicii Moldova” (Brînză et. al., 2020, 77-91).

Agravanta prevăzută pentru această infracțiune este justificată, în opinia lui S. Brînză și V. Stati, de faptul că, în asemenea situații, persoana vătămată este tratată ca un simplu bun, respectiv ca o veritabilă „bancă” de organe și țesuturi umane, a cărei existență și-ar găsi rostul exclusiv în salvarea unei alte vieți ori în atingerea altor scopuri. Potrivit autorilor, victima este astfel sacrificată în vederea prelungirii existenței unei alte persoane, considerată în mod arbitrar „mai demnă” de a trăi, sau în vederea realizării altor finalități (Brînză et. al., 2015, 293).

Problematica descoperirii și investigării infracțiunilor asociate cu încălcarea ordinii stabilite de lege privind transplantul de organe sau țesuturi umane a constituit deja obiectul cercetărilor întreprinse de mai mulți reputați autori din domeniul științelor juridice, printre care L. G. Dunaievskaya, S. G.

Stetsenko, E. Pidlisnyi și alții (Dunaievskia, 2001, 85-87; Pidlisnyi, 2004, 40-42; Stetsenko, 2004, 44-46).

Descoperirea și investigarea cu succes a omorurilor asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant sunt posibile numai în condițiile stabilirii corecte, multilaterale și obiective a tuturor circumstanțelor relevante pentru evenimentul infracțional cercetat. Sfera acestor circumstanțe se determină ținând cont de cerințele prevăzute la art. 96 Cod de procedură penală al Republicii Moldova, cât și de elementele constitutive ale infracțiunilor prevăzute la art. 145, alin. (2), lit. n), art. 165, alin. (1) și art. 206, alin. (1), lit. f) Cod penal al Republicii Moldova.

Urmărirea penală într-o cauză privind prelevarea ilegală de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant poate fi considerată finalizată numai atunci când organul de urmărire penală este convins că ansamblul probelor administrate este suficient pentru examinarea cauzei de către instanța de judecată, iar sistemul probator construit nu poate fi infirmat sau compromis prin administrarea unor noi probe ori prin invocarea altor împrejurări relevante. O asemenea concluzie poate fi formulată doar după efectuarea tuturor acțiunilor de urmărire penală necesare specifice etapei finale a investigării, precum și după:

- notificarea învinutului și a celorlalți participanți la procesul penal cu privire la finalizarea urmăririi penale;
- explicarea dreptului acestora de a lua cunoștință de materialele cauzei penale;
- soluționarea cererilor formulate în cadrul procedurii de luare la cunoștință de materialele cauzei penale, prin admiterea sau respingerea motivată a acestora, după caz;
- efectuarea unor acțiuni suplimentare de urmărire penală, atunci când acestea se impun în vederea completării materialului probator;
- întocmirea rechizitoriului, moment în care urmărirea penală poate fi considerată încheiată, iar cauza penală este transmisă instanței de judecată în vederea examinării ei (Kustov, 2010, 640).

Metodologia cercetării

Baza teoretico-metodologică a cercetării o constituie ansamblul principiilor, teoriilor și metodelor științifice utilizate în criminalistică, drept procesual penal și medicina legală, orientate spre investigarea complexă a infracțiunilor legate de prelevarea ilegală de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant. Fundamentul teoretic este reprezentat de lucrările doctrinare ale specialiștilor în domeniul criminalisticii și dreptului penal, care au analizat particularitățile mecanismului infracțional și ale tacticii acțiunilor de urmărire penală în cauzele penale vizate. Metodologia cercetării este una interdisciplinară, bazată pe îmbinarea metodelor generale și speciale de investigare științifică.

Dintre metodele generale au fost utilizate analiza, sinteza, inducția, deducția, comparația și generalizarea, care au permis sistematizarea materialului științific și evidențierea particularităților investigației acestei categorii de infracțiuni. Metodele specifice includ metoda sistemică, metoda logico-juridică, metoda comparativă și metoda modelării criminalistice, aplicate în vederea reconstruirii mecanismului infracțional și a determinării corelațiilor dintre acțiunile de urmărire penală și probele obținute. Or, baza teoretico-metodologică a cercetării asigură o abordare complexă, sistemică și interdisciplinară a problematicii investigate, contribuind la fundamentarea științifică a particularităților tactice ale acțiunilor de urmărire penală în cauzele privind transplantul ilegal de organe și/sau țesuturi umane.

Rezultate și discuții

Pe bună dreptate menționează M. Gheorghită că urmărirea penală, în orice cauză, inclusiv în cele privind infracțiunea de omor, are ca scop depistarea și administrarea probelor necesare cu privire la existența infracțiunii, identificarea făptuitorului, stabilirea circumstanțelor săvârșirii faptei, dovedirea vinovăției persoanelor trase la răspundere penală, precum și trimiterea cauzei în judecată. Potrivit autorului, depistarea și administrarea probelor pot fi realizate exclusiv prin mijloacele procesuale expres prevăzute de lege. Astfel, acțiunile de urmărire penală reprezintă acele mijloace legale care constituie activitatea organului de urmărire penală, rezultatele obținute prin intermediul acestora putând servi drept probe în cadrul procesului penal (Gheorghită, 2015, 123).

În cauzele penale privind prelevarea ilegală de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, pe lângă particularitățile determinate de situațiile de urmărire penală existente, se remarcă și anumite particularități specifice desfășurării acțiunilor de urmărire penală. În opinia noastră, aplicarea integrată a acestora permite soluționarea celor mai complexe și conflictuale situații întâlnite în procesul investigației. Particularitățile tacticii unor acțiuni distincte de urmărire penală pot fi sintetizate în cele ce urmează.

Cercetarea la fața locului.

În cauzele din această categorie se impune efectuarea următoarelor forme ale cercetării la fața locului, în funcție de particularitățile fiecărui caz concret:

- cercetarea locului infracțiunii;
- cercetarea cadavrului sau a unor părți ale acestuia;
- cercetarea locului în care a fost efectuată intervenția chirurgicală ilegală;
- cercetarea obiectelor și a documentelor.

Potrivit opiniei lui A. M. Kustov, una dintre trăsăturile distinctive ale cauzelor din această categorie constă în existența nu a unui singur loc al infracțiunii, ci a mai multor locuri în care s-au desfășurat diferite etape ale activității infracționale. Particularitatea cercetării acestor locuri rezidă, potrivit

autorului, în necesitatea consemnării, în procesul-verbal al acțiunii de urmărire penală, a unei descrieri detaliate a fiecărei încăperi, inclusiv a destinației sale funcționale, în cadrul căreia s-a desfășurat una sau alta dintre etapele planului infracțional (Kustov, 2010, 641).

În procesul examinării materialelor primare rezultate din verificarea sesizării privind producerea unui eveniment, al analizării rezultatelor cercetării la fața locului și al evaluării preliminare a consecințelor acestuia, orientate spre identificarea informațiilor cu relevanță criminalistică referitoare la evenimentul infracțional și la participanții implicați, precum și în cadrul stabilirii legăturilor spațio-temporale și cauzalității dintre împrejurările cauzei, organul de urmărire penală trebuie să elaboreze un model mental al mecanismului infracțiunii săvârșite. Acest model trebuie construit prin raportare la legitățile care guvernează mecanismul infracțiunii, la experiența profesională acumulată și la cunoștințele de specialitate ale reprezentantului organului de urmărire penală. În opinia lui A. M. Kustov și S. S. Samishchenko,

„...un asemenea model informațional al mecanismului infracțiunii investigate trebuie să includă, în primul rând, informațiile cu semnificație criminalistică. Cea mai eficientă modalitate de colectare a informațiilor cu relevanță criminalistică, precum și de elaborare, completare și perfecționare a modelului mecanismului infracțiunii comise, inclusiv pe baza izvoarelor materiale de probă, o constituie cercetarea minuțioasă a locului infracțiunii și examinarea cadavrului” (Kustov et. al., 2002, 307).

Cercetarea locului infracțiunii. După părerea lui M. Ruiu, cercetarea locului infracțiunii reprezintă condiția de bază pentru soluționarea cu succes a cauzelor penale, întrucât, în marea majoritate a infracțiunilor, rezultatele obținute cu acest prilej constituie punctul de plecare și determină direcțiile în care urmează a fi efectuate cercetările ulterioare, organul de urmărire penală având posibilitatea de a percepe în mod nemijlocit împrejurările în care a acționat făptuitorul, precum și obiectele folosite sau atinse de acesta. Potrivit autorului, în anumite situații, cercetarea locului infracțiunii reprezintă chiar singura modalitate de obținere a probelor în cauză, cel puțin în prima fază a investigațiilor (Ruiu, 2013, 31).

Sarcinile cercetării locului faptei, în calitate de acțiune de urmărire penală urgentă în cadrul investigării infracțiunilor asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, orientată spre perceperea nemijlocită și examinarea ambianței locului infracțiunii, constau în depistarea, fixarea și ridicarea diferitelor urme și a altor mijloace materiale de probă, în vederea stabilirii naturii evenimentului produs, identificării făptuitorului, determinării motivelor săvârșirii infracțiunii, precum și a altor circumstanțe relevante pentru cauză. Teoria și practica investigării infracțiunilor asociate cu prelevarea de

organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant demonstrează că o cercetare la fața locului efectuată în mod oportun, complet și corect permite stabilirea: esenței evenimentului produs (prelevarea de organe și/sau țesuturi); locului și timpului săvârșirii infracțiunii; circumstanțelor care au favorizat comiterea acesteia; acțiunilor întreprinse de făptuitori la locul infracțiunii; particularităților fiziologice ale victimei; posibilelor acțiuni întreprinse de victimă înainte de deces; naturii și mecanismului de producere a leziunilor constatate la cercetarea cadavrului; obiectelor și bunurilor descoperite la fața locului care aparțin făptuitorului; urmelor infracțiunii care ar fi putut rămâne pe corpul și asupra obiectelor aparținând autorului infracțiunii; persoanelor care ar fi putut observa ori auzi cele petrecute la locul infracțiunii, precum și locului din care acestea au perceput evenimentele etc. (Kustov, 2010, 641-642).

Cercetarea propriu-zisă a locului faptei presupune respectarea unor reguli tactice cu caracter general, apicate în întreaga cercetare, astfel încât să se ajungă la scopul propus. Principalele elemente tactice, de natură să orienteze activitatea echipei de cercetare la fața locului sunt următoarele: 1) cercetarea la fața locului se efectuează cu maximă urgență; 2) cercetarea la fața locului se efectuează complet și detaliat; 3) conducerea și organizarea competentă a cercetării la fața locului; 4) fixarea integrală și obiectivă a rezultatelor cercetării (Stancu et.al., 2017, 52-58; Stancu, 2007, 327-330).

Cercetarea la fața locului este organizată și efectuată de către reprezentantul organului de urmărire penală, motiv pentru care toți participanții la această acțiune de urmărire penală acționează la indicația și cu permisiunea acestuia. La efectuarea examinării exterioare a cadavrului la locul unde acesta a fost descoperit, organul de urmărire penală dispune participarea medicului legist, iar în cazul imposibilității participării acestuia, a unui alt medic (art. 118 și art. 120 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova).

Specialistul în domeniul medicinei legale trebuie privit ca un asistent și consultant al organului de urmărire penală. Acesta își desfășoară activitatea în conformitate cu indicațiile și sub conducerea organului de urmărire penală, acordând sprijin la depistarea, fixarea și ridicarea urmelor, precum și a altor mijloace materiale de probă. Pe parcursul cercetării la fața locului, specialistul atrage atenția organului de urmărire penală asupra tuturor particularităților infracțiunii investigate, asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, oferă explicațiile necesare cu privire la acțiunile întreprinse și îl consultă în legătură cu aspectele care apar pe parcursul efectuării cercetării la fața locului. Potrivit lui A. M. Kustov, cercetarea la fața locului oferă informații esențiale pentru orientarea ulterioară a investigației, contribuind la înțelegerea modului în care s-a desfășurat infracțiunea, precum și la conturarea unor elemente definitorii ale persoanei făptuitorului și a victimei (Kustov, 2010, 642-643).

Printre principiile fundamentale ale cercetării la fața locului se evidențiază operativitatea și caracterul complet al acesteia, care asigură, în mare măsură, obținerea unui volum maxim de informații cu relevanță pentru cauza penală. Tacticii efectuării cercetării la fața locului i se acordă o atenție deosebită în literatura de specialitate din domeniul criminalisticii. Din acest motiv, fără a insista asupra principiilor generale, a dispozițiilor teoretice și a recomandărilor consacrate în această materie, ne vom concentra asupra unor particularități specifice efectuării acestei acțiuni de urmărire penală (Golubenco, 1999; Jitariuc et.al., 2025; Levi, 1982; Matysheva, 1997; Dvorkin, 2001).

O particularitate a săvârșirii infracțiunilor asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, în situațiile în care este afectată în mod nemijlocit integritatea corpului uman, constă în faptul că locul săvârșirii infracțiunii nu coincide niciodată cu locul descoperirii cadavrului sau a unor părți ale acestuia. Respectiva împrejurare se explică prin faptul că prelevarea ilegală a organelor este realizată în locuri special amenajate și destinate efectuării unor asemenea intervenții chirurgicale, iar ulterior cadavrul este ascuns în locuri izolate, greu accesibile și situate la distanță de locul comiterii infracțiunii. În acest context, rezultatele examinării cadavrului trebuie corelate cu întregul set de circumstanțe identificate în cadrul cercetării locului faptei. Această etapă esențială din activitatea echipei de urmărire penală ajută la elucidarea, într-o măsură cât mai deplină, a condițiilor în care s-a produs evenimentul.

De asemenea, una dintre principalele sarcini ale cercetării la fața locului, în asemenea cazuri, constă în identificarea urmelor mijloacelor de transport folosite pentru transportarea cadavrului sau a unor părți ale acestuia. Un neajuns frecvent întâlnit în practica cercetării la fața locului în cauzele din această categorie îl constituie omiterea de către organele de urmărire penală a ridicării probelor de sol, vegetație și produse petroliere ori lubrifianți, necesare efectuării ulterioare a expertizelor criminalistice. Această deficiență este determinată, de regulă, de următoarele cauze:

- necunoașterea metodologiilor specifice expertizei botanico-judiciare și altor categorii de expertize;
- timpul limitat destinat efectuării unei cercetări minuțioase la fața locului;
- nivelul insuficient de competență al persoanei care efectuează cercetarea la fața locului etc. (Kustov, 2010, 643-644).

Examinarea cadavrului sau a unor părți (fragmente) ale acestuia. Potrivit lui S. Doraș, examinarea cadavrului trebuie efectuată fără întârziere, acest lucru fiind important pentru desfășurarea activităților și măsurilor speciale de investigație. Urmele identificate pe corpul victimei pot orienta investigatorii spre identificarea armei sau a instrumentului folosit și, implicit, spre persoana care îl deținea. Autorul subliniază că examinarea cadavrului constituie prima etapă, dar și cea mai importantă, din activitatea desfășurată de organul de urmărire penală

la fața locului, întrucât eficiența acestora condiționează obținerea unor date obiective privind identitatea victimei și a făptuitorului, precum și locul, timpul și modul în care a fost comisă infracțiunea de omor (Doraș, 2011, 547-548).

Cercetarea cadavrului prezintă o importanță deosebită în investigarea infracțiunilor asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant. În cadrul cercetării cadavrului, în funcție de modalitatea de detașare a organului, de organul care a fost prelevat, precum și de împrejurarea dacă este descoperit cadavrul lipsit de unul dintre organele sale sau, dimpotrivă, este identificat organul separat de corpul uman, pot fi obținute următoarele informații:

1) În urma cercetării cadavrului, efectuate cu participarea specialistului (medic legist, medic sau altă persoană care posedă cunoștințe medicale de specialitate), se constată lipsa unui organ. În funcție de organul care lipsește și de modalitatea în care acesta a fost detașat, pot fi formulate versiuni privind încadrarea juridică a faptei, persoana autorului infracțiunii, existența unui posibil receptor al transplantului, precum și mecanismul producerii evenimentului infracțional.

2) În rezultatul cercetării sunt descoperite părți ale cadavrului uman. În acest caz, în funcție de organele identificate și de modalitatea în care acestea au fost detașate, pot fi formulate versiuni privind mecanismul și încadrarea juridică a infracțiunii, persoana autorului faptei infracționale, precum și pot fi obținute informații referitoare la donator (Kustov, 2010, 644-645).

Descoperirea unor părți de cadavru determină mai multe dificultăți în cercetare pentru organele de urmărire penală. Potrivit lui M. Gheorghită, în astfel de situații cercetarea la fața locului trebuie efectuată separat pentru fiecare parte presupusă a cadavrului, întocmindu-se, pentru fiecare caz în parte, un proces-verbal distinct, cu respectarea tuturor recomandărilor tacticii criminalistice. Întreaga activitate trebuie orientată spre identificarea și găsirea celorlalte fragmente de cadavru. În momentul descoperirii unui fragment, se impune examinarea minuțioasă atât a locului evenimentului, cât și a celorlalte fragmente deja găsite, după care fragmentul respectiv urmează a fi predat instituției medico-legale pentru cercetare și conservare. Autorul precizează că, în cadrul examinării părților de cadavru descoperite, un accent deosebit trebuie pus pe stabilirea și identificarea semnelor particulare, a urmelor de tratament medical, a tatuajelor etc. (Gheorghită, 2015, 163-164).

Cercetarea locului efectuării intervenției chirurgicale ilegale. La cercetarea locului în care a fost efectuată intervenția chirurgicală ilegală este necesar ca, într-o primă etapă, să fie fixată ambianța locului, iar ulterior să fie identificate preparatele medicale destinate efectuării transplantului, containerele utilizate pentru transportarea organelor prelevate de la donator, precum și alte instrumente și echipamente medicale destinate nemijlocit efectuării unei asemenea intervenții chirurgicale. În cadrul cercetării locurilor menționate, este oportun să se acorde

o atenție deosebită obiectelor și documentelor despre care se presupune că au fost abandonate de făptuitori. Acestea pot prezenta un caracter neobișnuit pentru locul cercetat sau pot fi indicate în mod expres de către martori ori de către partea vătămată ca fiind lăsate la locul infracțiunii de persoanele implicate în săvârșirea faptei (Kustov, 2010, 645-646).

Cercetarea obiectelor și documentelor. În cauzele privind prelevarea ilegală de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, frecvent apare necesitatea cercetării unor obiecte netradiționale (în special preparate medicale și documente). În acest caz, în procesul-verbal trebuie consemnate nu doar caracteristicile lor exterioare, ci și conținutul lor. În acest scop, la efectuarea cercetării este necesară participarea unui specialist medic. La examinarea documentelor trebuie acordată atenție nu doar denumirii acestora, datei întocmirii, persoanelor care le-au semnat, precum și celor care le-au autentificat sau înregistrat, ci și drepturilor și obligațiilor conferite persoanelor indicate în document. În plus, este necesară descifrarea și analiza scanogramelor și a altor indicatori ai aparatelor, cu participarea unui specialist în domeniul medicine (Kustov, 2010, 646).

Astfel, specific pentru investigarea cazurilor din această categorie este faptul că, pe toate etapele cercetării, ofițerul de urmărire penală (procurorul) trebuie să fie în contact constant cu un medic specialist în domeniul transplantologiei (Jitariuc et. al., 2025, 182).

Disponerea expertizei medico-legale pentru examinarea cadavrului sau a unor părți ale acestuia.

Obiectul de cercetare al expertizelor medico-legale în cazul infracțiunilor de omor este cadavrul uman, părțile de cadavre umane, inclusiv osemintele (Ghidul ordonatorului expertizei judiciare, 2022, 221). Problemele, la a căror soluționare își aduce contribuția expertiza medico-legală sunt dintre cele mai diverse. Ele diferă de la caz la caz în funcție de modul și împrejurările în care a fost comisă infracțiunea de omor (Doraș, 2011, 554).

În cauzele privind transplantul ilegal de organe și/sau țesuturi umane, rezultatele expertizei medico-legale asupra cadavrului sau a unor părți ale acestuia prezintă o importanță deosebită, întrucât permit stabilirea mecanismului de producere a leziunilor corporale, și anume a detașării organului sau țesutului, precum și a faptului dacă detașarea a avut loc de la o persoană în viață sau de la una decedată, stabilirea parametrilor demografici și medicali ai victimei etc. Una dintre sarcinile importante ale expertizei medico-legale constă în determinarea concordanței sau neconcordanței parametrilor medicali necesari pentru transplant ai victimei-donator și ai receptorului. La examinarea medico-legală a cadavrului se recomandă prezența reprezentantului organului de urmărire penală. Aceasta permite obținerea unei imagini directe asupra materialelor utilizate de expert, clarificarea tuturor întrebărilor suplimentare și, totodată, informarea mai

completă a expertului cu privire la circumstanțele cauzei (Kustov, 2010, 646-647).

În situațiile în care expertul nu a participat la cercetarea cadavrului la locul descoperirii acestuia, este necesar ca el să fie informat în detaliu cu privire la circumstanțele descoperirii cadavrului, la rezultatele cercetării locului unde el a fost găsit, precum și la condițiile în care cadavrul a fost păstrat până la efectuarea expertizei. În cadrul investigării cauzelor penale privind transplantul ilegal de organe și/sau țesuturi umane, organul de urmărire penală trebuie să apeleze, în diferite etape ale cercetării, mai frecvent la cunoștințe speciale din domeniul medicinei, în cadrul unor acțiuni precum: cercetarea la fața locului, cercetarea cadavrului, examinarea corporală, prelevarea de probe pentru cercetarea comparativă, exhumarea și consultațiile de specialitate, precum și dispunerea și efectuarea expertizei medico-legale, prin intermediul căreia se soluționează următoarele întrebări principale:

- care este mecanismul de producere a leziunilor corporale?;
- care este cauza decesului?;
- dacă leziunile corporale au fost provocate de o persoană cu pregătire medicală specială sau nu?;
- dacă lipsesc anumite organe din cadavru și, în caz afirmativ, care anume?;
- dacă natura și mecanismul producerii leziunilor corespund celor specifice unei intervenții de transplant?;
- sexul, vârsta persoanei, particularitățile individuale ale structurii corpului, bolile suferite etc.? (Kustov, 2010, 647-648).

Mijloacele de probă și obiectele purtătoare de material genetic facilitează eforturile organelor de urmărire penală de a lega suspectul de locul faptei dar și de excludere a acestuia din calitatea procesuală dobândită, prin efectuarea profilului ADN (Cioacă, 2019, 108).

În mod separat se dispune expertiza genotiposcopică. Potrivit unei opinii, genotiposcopia constă în analiza setului de ADN (acid dezoxiribonucleic) prin metoda electroforezei pe un gel special, în urma căreia se obține o foregramă. În cadrul acestei investigații, moleculele de ADN sunt separate spațial pe foregramă sub acțiunea curentului electric și sunt identificate prin reacții cromatice. Ansamblul acestor complexe permite identificarea individuală a persoanelor care constituie sursa secrețiilor biologice examinate (Selivanov et. al., 1994, 49).

Autorul C. Nedelcu susține că „ADN-ul se găsește practic în orice celulă, excepție făcând: hematiile (celulele roșii), celulele nervoase și celulele cristalinului ocular de la organisme unicelulare cum ar fi bacteriile sau protozoarele și până la organisme pluricelulare (fungi, vegetale sau animale). De asemenea, fiecare individ are o structură genetică unică față de ceilalți indivizi, dar identică în toate celulele organismului său. Procesul de identificare a unei persoane începe în momentul în care aceasta lasă în scena crimei o urmă

biologică care conține, în mod necesar, material genetic (ADN)” (Nedelcu, 2014, p. 187). Probele de ADN funcționează ca niște sonde care găsesc secvența complementară în cadrul genomului (Groza et. al., 2007, 157).

Audierea. Audierea reprezintă, în același timp, un act de natură procedurală și un procedeu de tactică criminalistică, prin intermediul căruia organul de urmărire penală obține cea mai bogată sursă de informații atât despre fapta comisă, cât și despre personalitatea celui care a săvârșit-o (Ruiu, 2013, 111).

O serie de particularități tactice ale audierilor în cauzele din această categorie coincid cu particularitățile efectuării audierilor în cauzele privind săvârșirea infracțiunilor violente de către grupurile criminale organizate. Totodată, tactica audierilor în cauzele privind prelevarea ilegală de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant prezintă și un anumit specific, determinat de particularitățile laturii obiective a infracțiunilor din această categorie.

Cel mai frecvent, în categoria respectivă de cauze penale, condițiile situației de urmărire penală existente dictează organului de urmărire penală oportunitatea începerii colectării informațiilor despre evenimentul infracțional cu audierea martorilor oculari. Într-o asemenea situație, audierea martorilor oculari ai infracțiunii reprezintă pentru organul de urmărire penală primul act orientat spre stabilirea evenimentului infracțional. Prioritatea acestor audieri permite ulterior organului de urmărire penală să contureze o imagine de ansamblu asupra infracțiunii săvârșite. Or, încă de la începuturile dezvoltării criminalisticii, Hans Gross sublinia că audierea are drept scop reconstituirea evenimentului infracțional în fața persoanei care efectuează audierea, astfel încât aceasta să îl perceapă ca și cum l-ar fi văzut cu proprii ochi. Potrivit autorului, martorii oculari trebuie să relateze tot ceea ce au văzut și au auzit, astfel încât organul de urmărire penală să poată aprecia declarațiile acestora la fel de bine ca și cum ar fi asistat el însuși la desfășurarea evenimentelor (Gross, 1908, 71).

Persoanele care au descoperit cadavrul pot relata despre modul în care au descoperit victima, poziția inițială și dacă au survenit modificări la locul faptei, identitatea victimei, ce persoane se aflau în acel moment în apropierea victimei și dacă ulterior au dispărut. Pot fi identificați martori atât pe traseul parcurs de victimă până la locul unde s-a produs omorul, cât și de pe traseul parcurs de autor pentru a se îndepărta de la locul faptei (Gheorghiu, 2017, 779-780).

În acest context, printre particularitățile investigării cauzelor penale privind transplantul ilegal de organe și/sau țesuturi umane se include importanța sporită a audierii acestor persoane.

La săvârșirea infracțiunilor de acest tip participă un număr mare de persoane: membri ai grupului infracțional implicați direct în organizarea și latura tehnică a evenimentului criminal, medici și alt personal medical care realizează nemijlocit intervenția chirurgicală asupra organismului uman, receptorul, donatorul, precum și alte persoane care îndeplinesc funcții auxiliare sau

secundare. Astfel, potrivit lui A. M. Kustov, în cadrul audierii persoanelor implicate se impune, cu prioritate, stabilirea rolului concret deținut de fiecare dintre acestea în mecanismul de comitere a infracțiunii, a gradului de cunoaștere a circumstanțelor faptice ale săvârșirii faptei, precum și a eventualei lor implicări în alte activități infracționale conexe. Conținutul și obiectivele audierii urmează a fi determinate în funcție de particularitățile circumstanțelor supuse probațiunii, de situația de urmărire penală existentă la momentul respectiv, precum și de volumul de informații de care dispune sau ar trebui, în mod rezonabil, să dispună fiecare persoană audiată. Tactica de audiere se stabilește, în principal, în raport de poziția procesuală a persoanei audiate, de natura relațiilor acesteia cu membrii grupării infracționale, cu donatorul și cu receptorul organului sau țesutului, de starea sa de sănătate, precum și de presupusa atitudine psihologică a acesteia față de actul audierii - respectiv predispoziția de a furniza declarații conforme adevărului, în tot sau în parte, ori declarații parțial sau integral nereale (Kustov, 2010, 649-650).

Utilizarea cunoștințelor speciale ale persoanelor competente pentru stabilirea mecanismului infracțiunilor asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant poate contribui eficient la desfășurarea audierilor. Persoana audiată, cu sprijinul specialistului-expert, poate răspunde mai clar și mai inteligibil la întrebările adresate de organul de urmărire penală, iar acesta, la rândul său, poate obține informații suplimentare care nu ar putea fi percepute fără utilizarea cunoștințelor speciale. Astfel de situații apar frecvent în cadrul audierii lucrătorilor medicali, a angajaților din domeniul serviciilor funerare etc. În asemenea cazuri, afirmă P. P. Ishchenko, „specialistul poate ajuta organul de urmărire penală să înțeleagă mai bine și mai precis persoana audiată, care utilizează termeni de specialitate, să colecteze materiale pentru trimiterea la expertiză, să stabilească modul de comitere a acțiunilor infracționale și să contracareze imediat declarațiile false referitoare la aspecte de specialitate” (Ishchenko, 1983, 13-14).

În cauzele penale privind omorul asociat cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, în cadrul audierilor persoanelor care au într-un anumit mod legătură cu evenimentul infracțional cercetat, în funcție de statutul lor de serviciu și profesional, precum și de gradul de participare la fapta criminală, organul de urmărire penală obține informații specifice. Pentru explicarea acestora, precum și pentru formularea corectă a întrebărilor, organului de urmărire penală îi este necesar un specialist în domeniul transplantologiei. După părerea autorului A. M. Kustov, „cele mai frecvent întrebări adresate specialistului audiat în asemenea cazuri sunt următoarele:

- 1) care este mecanismul de efectuare a respectivei operații de transplant?;
- 2) cine este împuternicit să semneze documentele necesare efectuării acestei operații, în baza căror norme legale, regulamente și instrucțiuni?;

- 3) dacă au fost efectuate probele de tipizare necesare înainte de efectuarea operației, iar dacă da, cine și unde le-a realizat?;
- 4) cine a efectuat operația de transplant?;
- 5) ce se cunoaște despre donator și receptor?;
- 6) unde și de către cine a fost plasată comanda pentru materialul donor?;
- 7) de a cui competență ținea operația respectivă etc. ?” (Kustov, 2010, 675-676).

Exhumarea cadavrelor - extragerea cadavrelor din morminte - se efectuează în cazurile în care corpul unei persoane a fost înhumat fără a fi supus examinării medico-legale, precum și în situațiile în care examinarea medico-legală inițială a cadavrului a fost efectuată incomplet sau au apărut circumstanțe noi, serioase, care necesită verificarea prin examinarea cadavrului deja înhumat.

La efectuarea exhumării trebuie avute în vedere următoarele aspecte: 1) perioada de timp mare a înmormântării nu constituie un impediment pentru efectuarea exhumării; 2) pentru efectuarea exhumării în cimitir este necesară autorizația serviciului sanitar-epidemiologic; 3) înainte de exhumare se precizează locul înhumării atât pe baza documentelor, cât și a declarațiilor martorilor; 4) înainte de începerea săpării locului de înhumare este necesară fotografierea și înregistrarea video a acestuia; 5) fotografierea și înregistrarea video trebuie efectuate pe tot parcursul acțiunii de urmărire penală, cu respectarea cerințelor instituite în acest sens; 6) la dezgroparea cadavrului (în sicriu sau fără acesta) trebuie acordată atenție tuturor obiectelor descoperite pe parcurs, întrucât ele pot avea legătură cu evenimentul infracțional; 7) la efectuarea lucrărilor trebuie exclusă producerea de leziuni de către instrumentele utilizate; 8) după extragerea cadavrului din mormânt sau sicriu, acesta se prezintă pentru identificare; 9) în cazurile în care identitatea persoanei decedate nu poate fi stabilită sau există îndoieli cu privire la identificarea efectuată, odată cu expertiza cadavrului exhumat se dispune și expertiza de identificare a persoanei decedate; 10) în procesul-verbal al acțiunii de urmărire penală privind exhumarea se consemnează, pe lângă datele obișnuite, locul exact al înhumării, tipul mormântului și al monumentului funerar, adâncimea înhumării, caracterul solului, forma și materialul sicriului, precum și conținutul acestuia; 11) descrierea cadavrului se efectuează în mod obișnuit; 12) în cazul suspiciunii de otrăvire se prelevează probe de sol din diferite puncte din jurul cadavrului (din șase părți), fragmente de sicriu, dacă acesta a existat, bucăți din țesătura căptușelii sicriului, fragmente de îmbrăcăminte, păr și alte obiecte care pot conține substanțe toxice; 13) expertiza medico-legală a cadavrului exhumat poate fi efectuată atât la locul exhumării, cât și la morgă; 14) modificările cadaverice avansate nu pot constitui temei pentru refuzul efectuării expertizei medico-legale a cadavrului exhumat; 15) medicul specialist din instituția medico-legală nu are obligația de a efectua lucrări tehnice la locul exhumării, precum săparea mormântului, extragerea

cadavrului etc., motiv pentru care pentru aceste activități trebuie implicați ajutoari tehnici (Kustov et. al., 2002, 323).

Exhumarea cadavrului poate fi efectuată atât din locurile înhumării oficiale (cimitire), cât și din locurile înhumării (îngropării) neoficiale, când cadavrul a fost ascuns de infractor sau complicii lui. În ambele situații, tactica acestei acțiuni de urmărire penală este similară. În cazul în care exhumarea se efectuează din locurile neoficiale, când cadavrul a fost îngropat fără sicriu, în mod deosebit și atent trebuie de dezgropar cadavrul pentru a nu afecta starea lu exterioară cu instrumentele folosite (Gheorghită, 2017, 787).

Exhumarea cadavrului deja autopsiat se efectuează de către o comisie de experți care au un grad profesional mai mare decât al expertului care a efectuat prima expertiză. Examinarea cadavrului exhumat și autopsia se fac fie la locul unde se află cadavrul, fie la o prosectură din apropiere (Groza et. al., 2007, 216).

Examinarea corporală. În doctrină se susține că esența examinării corporale constă în faptul că subiectul cunoașterii procesuale, prin intermediul văzului sau al altor organe de simț antrenate în mecanismul cunoașterii non-verbale, constată existența, pe corpul persoanei, a unor semne exterioare sau a unor obiecte materiale relevante pentru cauza penală (Jitariuc et. al., 2025, 874).

La efectuarea examinării corporale, specialistul, cu ajutorul cunoștințelor speciale din domeniul medicinei, poate contribui la depistarea pe corpul persoanei a urmelor unei intervenții de transplant de organe. Legea procesual-penală prevede participarea medicului la examinarea corporală a persoanelor în viață. Din aceasta nu rezultă însă că organul de urmărire penală poate sau trebuie să delege medicului căutarea urmelor infracțiunii sau a semnelor particulare. Chiar și expertul din domeniul medicinei legale are nevoie de controlul organului de urmărire penală, iar un alt careva medic (medicul obișnuit) nu va fi întotdeauna un bun ajutor al acestuia dacă nu cunoaște regulile de descriere a leziunilor depistate pe corpul uman în cadrul examinării corporale. Adesea, tocmai datele obținute în urma examinării corporale stau la baza dispunerii expertizei medico-legale. În astfel de situații, organul de urmărire penală observă și fixează urmele descoperite la examinarea corporală chiar înaintea expertului. Astfel, la examinarea corporală a persoanei implicate într-o operațiune de transplant de organe în calitate de donator sau receptor, specialistul trebuie să depisteze o sutură chirurgicală în formă de cruce sau o sutură anatomică standard pe partea antero-laterală a trunchiului (Kustov, 2010, 672-673).

Percheziția efectuată la persoana bănuită de săvârșirea omorului poate conduce la descoperirea unor mijloace materiale de probă, cum sunt obiectele folosite la pregătirea și săvârșirea omorului, îmbrăcăminte și încălțăminte care au legătură cu urmele descoperite la fața locului, care au urme de sânge, fire de păr ș.a. (Gheorghită, 2017, 780).

Astfel, susține V. I. Shumakov, la efectuarea percheziției, al cărei scop

constă adesea în descoperirea obiectelor purtătoare de urme ce indică săvârșirea unei infracțiuni legate de transplantul ilegal de organe și/sau țesuturi umane, precum și în identificarea făptuitorului, pe obiectele de uz comun pot fi depistate, de exemplu, urme de sânge aparținând unei anumite persoane, urme papilare, microparticule etc. Potrivit autorului, asistența specialiștilor poate fi necesară pentru descoperirea și ridicarea unor urme ale activității infracționale care nu sunt disimulate de făptuitori și cărora, de regulă, organul de urmărire penală nu le acordă suficientă atenție, cum ar fi dispozitivele destinate conservării „materialului donor” sau transportării acestuia. La efectuarea percheziției în locul presupus al desfășurării unei operații ilegale de transplant de organe și/sau țesuturi umane, specialistul în domeniul transplantologiei poate contribui la identificarea:

1) containerelor speciale cu elemente termice, destinate conservării și transportării materialului transplantabil;

2) soluțiilor destinate spălării și conservării „materialului donor” (soluțiile Collins, Sachs, Ross, Marshall, Bretschneider etc.) (Shumakov, 1995, 79);

3) preparatelor pentru condiționarea organelor și țesuturilor, adică pentru efectuarea terapiei intensive orientate spre compensarea unor dereglări patologice severe (preparate cu acțiune predominantă asupra proceselor dependente de energie și preparate cu acțiune predominantă asupra structurilor membranare ale celulei) (Shumakov, 1995, 31).

De asemenea, susține A. M. Kustov, specialistul poate contribui la ridicarea diverselor unelte și instrumente ale căror urme au fost identificate la locul infracțiunii, precum și la selectarea documentelor manuscrise relevante, cum ar fi actele de constatare a decesului biologic, actele de prelevare a organelor de la donatorul-cadavru în vederea transplantului, fișele de monitorizare dinamică a pacientului ulterior transplantului de organ, foile de observație medicală, precum și procesele-verbale de constatare a morții cerebrale. Aceste documente pot fi utilizate ulterior atât ca mijloace de probă, cât și în cadrul expertizelor grafoscopice, sub formă de modele de comparație libere, contribuind astfel la identificarea autorului concret al documentului. Potrivit autorului, manipularea obiectelor, documentelor, instrumentelor și armelor ridicate în cadrul percheziției necesită o atenție deosebită, context în care aportul persoanelor cu cunoștințe de specialitate se dovedește a fi de neprețuit (Kustov, 2010, 674).

Concluzii

În urma analizei particularităților tactice ale efectuării acțiunilor de urmărire penală în cadrul investigării omorurilor asociate cu prelevarea de organe și/sau țesuturi umane în scop de transplant, se poate concluziona că această categorie de infracțiuni se distinge printr-un grad sporit de complexitate probatorie, determinat atât de caracterul latent al activității infracționale, cât și de

utilizarea unor mecanisme sofisticate de disimulare a urmelor. Investigația unor astfel de fapte impune o abordare integrată a activităților de urmărire penală, în care cercetarea la fața locului, examinarea cadavrului, percheziția, audierea persoanelor și dispunerea expertizelor medico-legale și genetice se află într-o interdependență funcțională strânsă. Fiecare dintre aceste acțiuni nu are o valoare probatorie izolată, ci contribuie la formarea unui tablou probatoriu cumulativ, orientat spre reconstituirea mecanismului infracțional în ansamblul său. Un element esențial al investigării îl constituie utilizarea cunoștințelor speciale, în special din domeniul medicinei, transplantologiei și geneticii judiciare, fără de care interpretarea corectă a urmelor materiale și biologice devine imposibilă. Rolul specialistului nu se limitează la asistență tehnică, ci se extinde asupra explicării fenomenelor medico-biologice, facilitării formulării versiunilor criminalistice și orientării corecte a direcțiilor de urmărire penală. De asemenea, particularitatea acestor infracțiuni constă în disocierea frecventă dintre locul comiterii faptei și locul descoperirii cadavrului sau al urmelor infracțiunii, ceea ce impune o corelare permanentă a rezultatelor obținute din multiple acțiuni procesuale și expertale. În acest context, modelarea mentală și informațională a mecanismului infracțional devine un instrument indispensabil al organului de urmărire penală.

De asemenea, lupta eficientă cu infracțiunile legate de încălcarea ordinii stabilite de lege privind transplantul de organe sau țesuturi umane este indisolubil legată de utilizarea realizărilor științei și tehnicii, de implementarea în practica de urmărire penală și expertală a celor mai noi metode și mijloace științifico-tehnice, precum și de aplicarea cunoștințelor speciale, inclusiv medicale, care contribuie la asigurarea calitativă și eficientă a descoperirii și investigării evenimentelor infracționale din această categorie.

Referințe bibliografice:

1. Babaeva, E. U., Gerasimova, E. V., & Petrova, I. A. (2018). Ugolovno-pravovye problemy otsenki ubiystva i prichineniya tyazhkogo vreda zdorov'yu v tselyakh ispol'zovaniya organov i tkaney cheloveka [Criminal-law problems of assessing murder and infliction of grievous bodily harm for the purpose of using human organs and tissues]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*, 8(12A), 331–340. <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2018-12/40-babaeva-gerasimova-petrova.pdf>
2. Brînză, S., & Stati, V. (2015). *Tratat de drept penal. Partea specială* (Vol. 1). Chișinău.
3. Brînză, S., & Popov, I. (2020). Omorul săvârșit cu scopul de a preleva și/sau utiliza ori comercializa organele sau țesuturile victimei: Analiză de drept penal. *Studia Universitatis Moldaviae*, 3(133), 77–91. https://ojs.studiamsu.md/index.php/stiinte_sociale/article/view/5379/7610

4. Cioacă, C. (2019). Cercetarea și interpretarea criminalistică a urmelor biologice de natură umană. *Universul Juridic*.
5. Codul de procedură penală al Republicii Moldova, Legea nr. 122-XV din 14 martie 2003 (2003). *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 104-110.
6. Codul penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 (2002). *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 128-129.
7. Doraș, S. (2011). *Criminalistică. Cartea Juridică*.
8. Dunaievska, L. (2001). Vdoskonalennia SME u spravakh pro zlochyny, vchyneni pratsivnykamy pry nadanni medychnoi dopomohy [Improvement of forensic medical examination in cases of crimes committed by staff while providing medical care]. *Pidpriemstvo, hospodarstvo i pravo*, (9), 85–87.
9. Dvorkin, A. I. (Ed.). (2001). *Osmotr mesta proisshestiya: Prakticheskoe posobie* [Crime scene examination: A practical guide]. *Yurist*.
10. Gheorghiță, M. (2015). *Tratat de metodică criminalistică*. CEP USM.
11. Gheorghiță, M. (2017). *Tratat de criminalistică*. Tipografia Centrală.
12. Ghidul ordonatorului expertizei judiciare. (2022). Chișinău.
13. Golubenco, G. (1999). *Urmele infracțiunii: Teoria și practica examinării la fața locului*. Garuda-Art.
14. Gross, G. (1908). *Rukovodstvo dlya sudebnykh sledovateley kak sistema kriminalistiki* [Handbook for forensic investigators as a system of criminalistics]. *Tipografiya M. Merkusheva*. <https://movzone.livejournal.com/299983.html>
15. Groza, I. L., & Astărăstoie, V. (2007). *Introducere în medicina legală pentru juriști*. C. H. Beck.
16. Ishchenko, P. P. (1983). Ispol'zovanie pomoshchi spetsialistov pri doprosakh [Use of specialist assistance during interrogations]. In *Ispol'zovanie spetsial'nykh poznanii na pervonachal'nom etape rassledovaniya* (pp. 9–14). Volgograd.
17. Jitariuc, V., & Rusu, V. (2025a). *Tactics of the crime scene investigation: Monographs. Pro Universitaria*.
18. Jitariuc, V., & Costețcaia, I. (2025). Utilizarea cunoștințelor specializate în investigarea omorurilor, legate de prelevarea organelor și/sau țesuturilor umane pentru transplant. *ACROSS Journal of Interdisciplinary Cross-Border Studies*, 9(5), 173–183. https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/238723
19. Jitariuc, V., & Rusu, V. (2025b). *Tratat de criminalistică: Partea a II-a. Tactica criminalistică. Pro Universitaria*.
20. Kustov, A. M., & Samishchenko, S. S. (2002). *Sudebnaya meditsina v rassledovanii prestupleniy: Kurs lektsiy* [Forensic medicine in crime investigation: A course of lectures]. MPSI.
21. Kustov, A. M. (Ed.). (2010). *Ubiystvo: chastnye metodiki rassledovaniya: Kurs lektsiy* [Murder: Specific investigation methods: A course of lectures]. Izdatel'stvo Moskovskogo psikhologo-sotsial'nogo instituta; NPO MODEK.

22. Levi, A. A. (Ed.). (1982). Osmotr mesta proisshestviya: Spravochnik sledovatelya [Crime scene examination: Investigator's handbook] (2nd ed.). Yuridicheskaya literatura.

23. Matysheva, A. A. (Ed.). (1997). Osmotr trupa na meste ego obnaruzheniya: Rukovodstvo dlya vrachey [Examination of a corpse at the discovery site: A guide for physicians]. Sankt-Peterburg.

24. Nedelcu, C. (2014). Criminalistică. Tehnica și tactica criminalistică. Hamangiu.

25. Oprea, I., Pamfil, C.-G., Radu, R., & Zăstroiu, V. (2006). Noul dicționar universal al limbii române (Ed. a 2-a). Litera Internațional.

26. Pidlisnyi, Ye. (2004). Bytva za orhany. Zapobihannia kryminalizatsii transplantatsiinoi khirurgii [Battle for organs: Preventing the criminalization of transplant surgery]. Ukrainskyi yuryst, (6), 40–42.

27. Ruiu, M. (2013a). Criminalistică. Universul Juridic.

28. Ruiu, M. (2013b). Metodologie criminalistică. Universul Juridic.

29. Selivanov, I. A., & Soya-Serko, L. A. (1994). Rassledovanie ubiystv [Investigation of murders]. Moskva.

30. Shumakov, V. I. (Ed.). (1995). Transplantologiya: Rukovodstvo [Transplantology: A guide]. Meditsina; Reproniks Ltd.

31. Stancu, E. (2007). Tratat de criminalistică (Ed. a IV-a). Universul Juridic.

32. Stancu, E., & Manea, T. (2017). Tactică criminalistică (Vol. 1). Universul Juridic.

33. Stetsenko, S. G. (2004). Transplantologiya: yuridicheskie problemy [Transplantology: Legal problems]. Zakonnost', (11), 44–46.

ISSN 2345-1858



E-ISSN 2345-1890



<http://jss.usch.md/>

**Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din
Cahul: Seria „Științe Sociale”**
Ediție semestrială

**The Scientific Journal of Cahul State University "B. P. Hasdeu":
Social Sciences**
Semestrial edition

Volume XX, Issue 1, 2026

Piața Independenței 1,
Cahul, MD-3909
Republica Moldova

e-mail: journal.ss@usch.md

**Buletinul Științific al Universității de Stat
„Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul: Științe Sociale
The Scientific Journal of Cahul State University
“B.P. Hasdeu”: Social Sciences
ISSN 2345-1858**



**Buletinul Științific al Universității de Stat
„Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul: Științe Sociale
The Scientific Journal of Cahul State University
“B.P. Hasdeu”: Social Sciences
<http://jss.usch.md/> E-ISSN 2345-1890**

